

SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES:
ARQUITECTURA INSTITUCIONAL Y ALTERNATIVAS PARA SU
FORTALECIMIENTO

SOFIA CAROLINA CAÑON VALBUENA

Proyecto de grado para optar al título Abogada con énfasis en Ciencias Políticas y
Relaciones Internacionales

Director del Proyecto de Grado
ROBIER DE JESÚS MEDINA
Abogado especialista en Derecho Penal e Investigación Criminal

FUNDACIÓN UNIVERSITARIA LOS LIBERTADORES
FACULTAD DE DERECHO, CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES
INTERNACIONES
BOGOTÁ D.C.
2014

Nota de aceptación:

Firma del Jurado

Este escrito está dedicado a quien ocupa el primer lugar en mi vida y es mi guía e ilumina mis caminos, en especial, este camino académico, el Señor Jesús. Igualmente dedico este trabajo al motor de mis proyectos, mi hija Luciana y mi familia.

Agradezco a la facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, al Departamento de Investigaciones bajo el liderazgo de la Doctora Paula Arévalo por la dedicación y compromiso en hacer de los estudiantes profesionales con capacidades investigativas capaces de enfrentar cualquier reto profesional y académico.

Al Director de mi proyecto Doctor Robier de Jesús Medina, por su apoyo y disposición para que pudiera llevar a cabo esta investigación y por los conocimientos compartidos durante mi proceso académico en la universidad.

Igualmente, agradezco al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar por el apoyo e interés y en facilitar y brindar las herramientas para llevar a cabo esta investigación. De manera especial agradezco a Ernesto Sandoval Díaz Asesor de la Dirección de Planeación, a Alejandra Campo Ruiz Subdirectora de Responsabilidad penal Para Adolescentes y a los demás colaboradores del ICBF que apoyaron este proceso.

CONTENIDO

	Página
INTRODUCCIÓN	8
CAPÍTULO 1	
MARCO TEÓRICO	
1.1 Qué se entiende por arquitectura institucional	10
1.2 Qué se entiende por Justicia Restaurativa	11
CAPÍTULO 2	
DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD ADOLECENTE	
2.1 Antecedentes del Sistema	16
2.2 Marco Normativo	19
2.3 Roles y Competencias de los actores dentro del Sistema	28
CAPÍTULO 3	
PERFILES DE LOS JÓVENES QUE INGRESAN AL SRPA	
3.1 Perfil socioeconómico de los jóvenes que ingresan al SRPA	33
3.2 Estadísticas de las conductas delictivas en que incurren los adolescentes	38
CAPÍTULO 4	
PRINCIPALES DIFICULTADES DEL SRPA	
4.1 Principales necesidades de atención de los jóvenes y adolescentes que ingresan al SRPA	40
4.2 Aplicación de las medidas y sanciones conforme a los fines del SRPA	46
CONCLUSIONES	48
BIBLIOGRAFÍA	57

TABLAS

Tabla 1. Comparación del sistema restaurativo y retributivo	14
Tabla 2. Marco Normativo Internacional la Justicia Penal Juvenil	20
Tabla 3. Sanciones del SRPA	31
Tabla 4. Nivel de Educación de jóvenes en el SRPA	35
Tabla 5. Situaciones de seguridad y riesgo al interior de los CAE	43
Tabla 6. Déficit de cupos por regiones	45

GRÁFICAS

	Página
Gráfica 1. Actores que integran el SRPA	28
Grafica 2. Cifras sobre comisión de delitos en adolescentes por género	33
Grafica 3. Cifras comisión de delitos en adolescentes de acuerdo a la edad	34
Grafica 4. Factores comunes en adolescentes privados de la libertad	37
Gráfica 5. Incremento de ingresos al SRPA por año	38
Grafica 6. Delitos de mayor recurrencia	38
Gráfica 7 Asignación anual de presupuesto al SRPA - ICBF	46
Grafica 8. Cifras sobre procesos jurídicos en SRPA	47
Gráfica 9. Tipos de medidas impuestas	47
Grafica10. Actual arquitectura institucional del SRPA	49

INTRODUCCIÓN

La Ley 1098 del 8 de noviembre de 2006 es el marco normativo para la garantía de los derechos de los niños, niñas y adolescentes en Colombia. El Libro II Contempla un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente – SRPA- que como su nombre lo indica, está concebido para aquellos adolescentes que tienen entre 14 y 18 años que incurrir en conductas sancionadas por la ley penal, y que aunque son sujetos de responsabilidad penal conforme a los instrumentos internacionales y a lo expresado por la Corte Constitucional¹, merecen un sistema propio y diferenciado que responda a su calidad de sujetos de especial protección constitucional y que sea garante con ellos, con las víctimas de los delitos y con la sociedad.

Desde 2007 inició la implementación de sistema culminando este proceso gradual en el año 2009. Antes de finalizar dicho proceso, y para analizar el impacto de la aplicación de la norma, se desarrolló un documento CONPES que tenía como objetivo fortalecer la oferta institucional y revisar los avances a los que en esos dos años había llegado el SRPA. Este documento brindó elementos de análisis y diagnóstico importantes, así como asignación de recursos. Sin embargo, fue objeto de crítica en el Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de la Procuraduría General de la Nación² que se manifestó en temas como la falta de un enfoque preventivo de la criminalidad juvenil; la falta de compromiso en materia de recursos para el funcionamiento del SRPA por parte de todas las diferentes entidades que integran el sistema; y la falta de un órgano rector que pudiera trazar políticas y líneas de acción para operadores jurídicos. Como se observa, las dos últimas afirmaciones de la Procuraduría General de la Nación corresponden a problemas relacionados con la institucionalidad del Sistema y el rol de los diferentes actores que hacen parte de este.

En el 2012 se presentó ante el Congreso de República el estudio de la Comisión de Seguimiento al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente³, comisión designada por la Ley 1453 de 2011 integrada por actores del SRPA, universidades, organizaciones protectoras de derechos de los niños, entre otras, con el objeto analizar como avanzó la implementación del Sistema, sus principales dificultades y los retos para su avance y cumplimiento de fines establecidos. Este es otro documento, que al igual que el de la Procuraduría General de la Nación pone de

1 COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C – 839 de 2001 y Sentencia C 203 de 2005 que analizaremos más adelante en el documento.

2 PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de 2011, acción preventiva 004 de 2011. p. 17. Presentado en Diciembre de 2012.

3 COMISIÓN DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE. Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, artículo 110 de la Ley 1453 de 2011. 23 de Diciembre de 2011, presentado al Congreso de la República de Colombia el 20 de enero de 2012. Número de radicación. E-2012-004490 NAC. p. 2

manifiesto la necesidad de hacer un mayor abordaje de lo que sucede en el SRPA. Específicamente resalta problemas en la articulación de las entidades que conforman el Sistema, falta de claridad sobre el rol de los defensores de familia, necesidad de mayor inversión de recursos, fallas en la atención de los adolescentes que puede generar vulneración de derechos, vacíos legales, entre otros. Los dos informes coinciden en que uno de los mayores problemas del SRPA puede estar en su arquitectura institucional. El objeto de esta investigación es analizar la arquitectura institucional del SRPA y su relación con los principales problemas y necesidades de los jóvenes que incurrir en conductas delictivas. Así mismo es importante analizar cuáles son los referentes internacionales y legales a los que debe obedecer el Sistema y determinar si éste está cumpliendo con estos preceptos normativos.

Desde el Congreso de la República hasta los medios de comunicación se han emitido alertas sobre un problema creciente al interior del sistema de justicia juvenil colombiano, que se manifiesta en aumento del número de casos de jóvenes que cometen delitos, evasiones de los centros de atención especializados donde son reclusos, problemas de orden público al interior de dichos centros y altos niveles de reincidencia⁴.

En diarios de circulación nacional como el periódico El Tiempo⁵, el General Jorge Nieto, Director de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional, manifiesta que en 2013 se registraron 29.943 capturas de adolescentes, la cifra más alta en los últimos 5 años. De otra parte, El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar afirmó durante una audiencia pública en el Congreso de la República el 25 de septiembre de 2013 en la Comisión Primera de Cámara de Representantes que se han presentado 2.474 evasiones y 113 eventos de amotinamiento al interior de los Centros de Atención Especializados para menores infractores durante los años 2007 y 2013.

Lo anteriormente expuesto, merece un estudio que pueda ayudar a identificar cuáles son los posibles factores dentro de la institucionalidad del SRPA que incidan en las actuales problemáticas e identificar acciones que puedan aportar al cumplimiento de la finalidad pedagógica, específica y diferenciada, conforme al concepto de protección integral⁶ y garantizando un modelo de justicia restaurativa como lo determinan los diferentes instrumentos internacionales y principios legales y constitucionales.

⁴ El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar le manifestó al Congreso el 25 de septiembre durante audiencia pública que el nivel de reincidencia de los jóvenes fue del 20% durante los años 2012 y 2013.

⁵ Serrano, A. Aumenta número de menores que delinquen. El Tiempo. En: Justicia. Bogotá, 12 de enero 2014

⁶ Convención sobre Derechos de los Niños, art 3°.2. Ley 1098 de 2006 artículo 7. Corte Constitucional C.157 de 2012 MP Manuel José Cepeda

CAPÍTULO 1

MARCO TEÓRICO

1.1 Qué se entiende por arquitectura institucional

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD, las instituciones son muy importantes en el desarrollo social y humano, pues son todos marcos normativos o de acción que *“inducen ciertos comportamientos y restringen otros, dan certidumbre a las decisiones de individuos y grupos y, en general inciden en la trayectoria de las sociedades”*⁷.

Así mismo dice el PNUD que la arquitectura institucional corresponde a las *“normas, las instituciones, procesos organizacionales y recursos humanos y financieros”*⁸ que inciden en la capacidad de formular y de ejecutar políticas públicas y conseguir resultados en materia de metas y transformaciones sociales.

La arquitectura institucional del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, debe tener la capacidad de generar ese accionar del Estado y de la sociedad que lleven al logro de los fines enmarcados en los instrumentos internacionales y las normas internas para los jóvenes que cometen hechos delictivos o que se encuentran en riesgo social de incurrir en ellos.

No basta únicamente con crear instituciones que respondan a necesidades de un Estado, sino también, que estas se desarrollen y fortalezcan, ya que la sociedad evoluciona, y las instituciones deben mantener la capacidad de responder a esto. El Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente es una institucionalidad reciente en el ordenamiento jurídico que debe estudiarse conforme ha avanzado en su implementación y resultados para determinar cuáles son esos desarrollos o ajustes institucionales a los que debe someterse para cumplir sus fines como son la justicia restaurativa, la resocialización de los adolescentes y la prevención de hechos delictivos cometidos por menores de edad.

Esta investigación pretende analizar si la actual estructura institucional del Sistema de Responsabilidad Adolescente responde a lo que planteó la sociedad a través del

⁷ PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe de Desarrollo Humano Jalisco 2009. p. 47.

⁸ *Ibíd.* p. 54

legislativo conforme a sus fines y revisar cuáles podrían ser los mecanismos, procesos o estructuras dentro del sistema que deben ser repensados, fortalecidos o deben ser objeto de cambios para que el sistema evolucione y sea garante de derechos tanto para los adolescentes como para las víctimas de estos delitos y la sociedad en general.

1.2 Qué se entiende por justicia restaurativa

La Ley 1098 de 2006⁹ en su artículo 140, sobre las finalidades del sistema de justicia penal juvenil colombiano, nos indica que este debe garantizar la justicia restaurativa. Sin embargo esta forma de abordar la justicia es reciente en el ordenamiento jurídico nacional.

Sobre los antecedentes de este modelo de justicia, se encuentra en la investigación realizada por Carlos Brenes Quesada¹⁰, que algunas comunidades indígenas de Nueva Zelanda, Canadá y de Estados Unidos ante la comisión de un hecho no permitido por la comunidad que dejara víctimas y afectara su orden social, realizaban procesos en donde no sólo participaban las autoridades y la víctima, sino que también participaban miembros de la familia y de la comunidad para determinar entre todos cuál era la mejor manera de resarcir el daño y generar mayor beneficio a la comunidad. En otras culturas y religiones también se encuentran formas diferentes de abordar un conflicto social en donde se promueve la reconciliación, el perdón y el mayor beneficio general. Pese a esto, en el mundo predominó la justicia retributiva, que básicamente consiste en castigar a quien comete una conducta punible de manera proporcional a la gravedad de la misma.

En las últimas décadas han surgido varios movimientos críticos del sistema retributivo, no sólo porque ha representado un retroceso en el reconocimiento de la dignidad humana, sino también, por considerar que no ha cumplido con uno de sus fines como es la prevención del delito. También es importante señalar que el sistema retributivo deja de lado a la víctima, toda vez que bajo este esquema un delito es considerado una ofensa al Estado más que a la víctima misma y es éste quien sanciona y decide la pena, conforme a las leyes previamente establecidas.

⁹ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1098 de 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446 art. 140

¹⁰ BRENES, Carlos. Justicia Restaurativa: Una herramienta para la solución al fenómeno de la criminalidad costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José de Costa Rica. Universidad Fidélitas 2009. p. 23
Consulta en línea www.justicia.restaurativa.org

Conforme al Estudio de Brenes¹¹, desde los años 70' y 80' la víctima ha tomado un papel más relevante en el sistema penal. Es por esto que se empieza a concebir un nuevo enfoque en donde la víctima se hace partícipe de los procesos. Esta nueva corriente conocida como la "Victimología"¹² empieza a demandar del sistema una verdadera reparación dentro del sistema penal.

En 1985 la Organización de Naciones Unidas adopta la Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder¹³ de 1985. En esta declaración se reconoce a la víctima como tal dentro de los procesos, se establecen mecanismos para su acceso a la justicia, se reconocen medidas para su resarcimiento e indemnizaciones y se establece que se le proporcionará la asistencia médica, psicológica y social necesaria según el caso.

Tony Marshal hizo grandes aportes a esta forma de concebir la justicia, trayendo una definición de lo que significa la Justicia Restaurativa, que ha sido muy utilizada en los estudios de este tema: *"La Justicia Restaurativa es un enfoque para la solución de conflictos en materia penal que involucra a las partes mismas y a la comunidad en general, en una interacción con las instituciones o autoridades competentes"*¹⁴.

Un hecho relevante en la evolución de este modelo de justicia fue el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de 2002. En esta ocasión se hizo un examen sobre el concepto y su papel en los sistemas de justicia penal. De la misma forma se analizó la conveniencia de adoptar este instrumento internacional y se examinaron los principios básicos sobre la utilización de programas de justicia restaurativa en materia penal. En este escenario de las Naciones Unidas surge otra definición que dice que *"la justicia restaurativa es una respuesta evolutiva al delito que respeta la dignidad y la igualdad de todas las personas, favorece el entendimiento y promueve la armonía social mediante la recuperación de las víctimas, los delincuentes y las comunidades"*¹⁵.

En Colombia se adoptó el enfoque restaurativo en el sistema penal mediante en el Código de Procedimiento Penal Ley 906 de 2004, el cual se define de la siguiente

¹¹ Ibíd. p. 30 y 31

¹² ALBARRÁN, Antonio. Victimología. En: Persona Sociedad y Ley. Edición 10. España. Centro de Estudios Judiciales. 1992. p. 70

¹³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder¹³. Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985

¹⁴ MARSHAL, T. Restorative Justice: An Overview. Londres 1999. Pag 5. *"Restorative Justice is a problem-solving approach to crime which involves the parties themselves, and the community generally, in an active relationship with statutory agencies"*. Traducción propia.

¹⁵ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social Comisión de Prevención del delito y Justicia Penal. Viena. Abril de 2002 Consulta en Línea. <http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

forma en el artículo 518 así: *“Se entenderá por programa de justicia restaurativa todo proceso en el que la víctima y el imputado, acusado o sentenciado participan conjuntamente de forma activa en la resolución de cuestiones derivadas del delito en busca de un resultado restaurativo, con o sin la participación de un facilitador.*

Se entiende por resultado restaurativo, el acuerdo encaminado a atender las necesidades y responsabilidades individuales y colectivas de las partes y a lograr la reintegración de la víctima y del infractor en la comunidad en busca de la reparación, la restitución y el servicio a la comunidad¹⁶”.

Así mismo, la Sentencia C- 979 de 2005 del Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño se refiere de la siguiente forma: *“...Así, la justicia restaurativa se presenta como un modelo alternativo de enfrentamiento de la criminalidad, que sustituye la idea tradicional de retribución o castigo, por una visión que rescata la importancia que tiene para la sociedad la reconstrucción de las relaciones entre víctima y victimario. El centro de gravedad del derecho penal ya no lo constituiría el acto delictivo y el infractor, sino que involucraría una especial consideración a la víctima y al daño que le fue inferido.*

Conforme a este modelo, la respuesta al fenómeno de la criminalidad, debe diversificar las finalidades del sistema. Debe estar orientada a la satisfacción de los intereses de las víctimas (reconocer su sufrimiento, repararle el daño inferido y restaurarla en su dignidad), al restablecimiento de la paz social, y a la reincorporación del infractor a la comunidad a fin de restablecer los lazos sociales quebrantados por el delito, replanteando el concepto de castigo retributivo que resulta insuficiente para el restablecimiento de la convivencia social pacífica¹⁷”.

Como se mencionó anteriormente y como abordaremos más adelante en el estudio del marco jurídico nacional, el modelo restaurativo de la justicia juvenil, se introdujo en el derecho positivo a través del Código de Infancia y Adolescencia del 2006.

Al hacer una revisión del concepto de justicia restaurativa y el cambio frente al enfoque retributivo, es importante observar un análisis comparativo entre un sistema y otro (Tabla 1.), para luego determinar porque este modelo es el que mejor se ajusta para el sistema de responsabilidad penal adolescente.

¹⁶COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 906 del 31 de agosto de 2004 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45.657

¹⁷ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 979 de 2005 del Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño

Tabla 1. Comparación del sistema restaurativo y retributivo.

Proceso Justicia Juvenil Restaurativa	Proceso de Justicia Juvenil Retributiva
Personas/Relaciones y resolución de conflictos	Violación de la Ley
Responsabilidad	Culpabilidad
Reparación	Castigo
Futuro	Pasado
Restituir el error, restablecer los derechos de las personas afectadas por el conflicto	Castigar el error
El acto punible es denunciado	El sujeto es denunciado
Reconciliar las partes	Partes separadas
Balance por actos positivos	El error causado por el infractor se balancea negativamente para este
Ofensor, víctima y sociedad son reconocidos como partes activas en la resolución de los conflictos	Estado tiene monopolio en la resolución de los conflictos

Fuente: Winter, R (2012). Conversatorio Justicia Juvenil y Sistemas de Responsabilidad Penal en Colombia. 2 de agosto de 2012 ICBF (Auditorio Carlos Lleras – Sede Nacional). En: OBSERVATORIO DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ. La Justicia Restaurativa en el SRPA, guía para su comprensión

La responsabilidad, la reparación y la reintegración social (denominado por algunos doctrinantes como el sistema de las 3R) son las bases del modelo aplicable en Colombia, especialmente en materia de procesos para adolescentes.

En ese orden de ideas, el sistema debe estar orientado a que el joven se haga responsable de su conducta, pero de una manera pedagógica y reflexiva. Igualmente, éste deberá resarcir a la sociedad y a la víctima y buscar la reconciliación con estas. De esta forma, el adolescente podrá reconstruir un proyecto de vida que logre el mayor bienestar para la comunidad, evitando la reincidencia y logrando el restablecimiento de los derechos que posiblemente le han sido vulnerados, toda vez que cuando se presentan estos hechos, es necesario revisar como sociedad cuáles han sido los factores determinantes para esto, y si tienen alguna relación con la falta de garantías para el pleno goce de derechos y de la protección que deben brindarles el Estado, la familia y la sociedad a los niños, niñas y adolescentes en general.

En la práctica, la implementación de la justicia restaurativa puede tener algunos obstáculos, como la aceptación social de este modelo, ya que en el imaginario de las personas aún persiste la idea del modelo retributivo. Igualmente, se requiere de un esfuerzo institucional tanto de los operadores judiciales en la apropiación de esta

forma de abordar la justicia, como de las entidades de gobierno encargadas de la prestación de los servicios que garantizan los derechos de los niños y adolescentes como la salud, la educación, y el apoyo psicosocial que deberá ofrecer modelos de atención flexibles o diferenciales para los adolescentes que son encontrados responsables de conductas penales.

Lo que es más importante, es que la correcta aplicación de la justicia restaurativa trae para la sociedad la oportunidad de transformación positiva y evolutiva, ya que aborda el delito desde las causas, contextos y las formas específicas de darle una solución a los conflictos que esté acorde con las necesidades de la víctima, del adolescente infractor de la ley penal, y en la que participa la sociedad y el Estado para buscar el mayor beneficio a la comunidad en general.

CAPÍTULO 2

DESCRIPCIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE

2.1 Antecedentes del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

Realizando un análisis de algunas investigaciones sobre la historia de la justicia penal juvenil, se observa que esta tiene antecedentes de sanciones penales a cortas edades que datan de varios siglos atrás. De acuerdo con Cancino¹⁸ quien se remite incluso al Derecho Romano, encuentra que en principio consideró que los menores de 7 años eran incapaces absolutos. Sin embargo, después de esta edad se tenía en cuenta el nivel discernimiento del niño o niña en la conducta punible para ser objeto de algún tipo de amonestación. Posteriormente Justiniano determinó la edad penal desde los 14 años.

Revisando la historia un poco más reciente, Tiffer¹⁹ se refiere a que en 1989 es creado el primer Tribunal Juvenil en Illinois, Chicago. Este, obedecía a la necesidad de diferenciar el trato a los jóvenes del trato del sistema para adultos. Este incipiente sistema era de carácter de protección al menor de edad infractor. Este modelo se replica en diferentes Estados.

En Colombia también existen unos antecedentes legales importantes, anteriores a la vigente Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia. Nuevamente Cancino²⁰, hace un recuento histórico de la legislación nacional en esta materia; En el siglo XIX se encuentra que la legislación nacional acogía de manera similar al derecho romano el tratamiento a los menores de edad, específicamente en lo que concierne a los menores de 7 años. Sin embargo con la Ley 98 de 1920 se da vida a los primeros Juzgados de Menores que conocían de los procesos de los niños y jóvenes entre los 7 años y los 17 años con un enfoque protector. El Código Penal de 1936 cambia el carácter diferenciador anterior y considera a los menores de 18 años como delincuentes. La Ley 83 de 1946 (Estatuto Orgánico de la Defensa del Niño) introduce en el proceso un servicio psicopedagógico para brindar una atención integral encaminado a lograr la reinserción social del menor de edad. Pese

¹⁸ CANCINO, Catalina. *Protección Penal del Menor Infractor*. Trabajo de Investigación. Universidad de la Sabana 2011. p.53

¹⁹ TIFFER, Carlos. *De un Derecho Tutelar a un Derecho Penal Mínimo/Garantista: Nueva Ley de Justicia Penal Juvenil*. Consulta en línea <http://www.unicef.org.co/Ley/AI/01.pdf>

²⁰ CANCINO. Op.Cit., pag 53, 60 y ss

a esto, algunas reformas posteriores de este estatuto y las diversas interpretaciones del mismo significaron en muchos casos que los jóvenes fueran juzgados como adultos, desconociéndose el carácter diferencial.

El cambio más representativo en la legislación nacional se da con la expedición del Código del Menor Decreto 2737 de 1989²¹. En un breve resumen sobre sistema de justicia juvenil contemplado en el Decreto, lo primero que hay que mencionar es que en esta norma todo menor de 18 años es inimputable. Los menores de edad infractores de la ley son considerados como 'menores en situación irregular'. Dicha condición situación irregular de un menor también se aplicaba a los menores en situación de abandono, discapacidad o con alguna vulneración de sus derechos y de su dignidad. Sin embargo, hace una diferenciación en el sentido que las infracciones cometidas por menores de 12 años eran conocidas por el Defensor de Familia, mientras que las cometidas por mayores de 12 y menores de 18 eran conocidas por los Jueces de Menores.

Lo anterior, corresponde a la doctrina de la protección tutelar del menor en situación irregular, en la que el menor de edad es sujeto pasivo de derechos y el Estado tiene un amplio poder discrecional sobre las actuaciones hacia el menor. Como contraposición a esto, surge la Doctrina de la Protección Integral que conforme a Calderón²² cambia este paradigma y convierte a los niños, niñas y adolescentes en sujetos activos de derechos y deberes conforme a los Derechos Humanos y reconocido en la Convención de los Derechos del Niño²³.

La idea de la creación de un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente surge con la aprobación de la Ley 599 del 2000 Código Penal²⁴, que en su artículo 33 remite a los menores de 18 años que cometen conductas punibles al mencionado sistema que a la fecha no existía. Para esto, el mismo código penal en el artículo 475, insta a la creación de un Comité Interinstitucional para la elaboración de un documento con las recomendaciones necesarias para que el legislativo regulara lo concerniente a la creación de este Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

²¹ COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2737 del 27 de noviembre de 1989 "Por el cual se expide el Código del Menor. Art. 30, 165, 166, 167 y 169.

²² CALDERON, J. De la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integra: La Hegemonía del interés superior del niño. Noviembre de 2008. Consulta en línea <http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>

²³ ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño

Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.
²⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 599 de 2000. Por la cual se expide el Código Penal. Diario Oficial 44097 del 24 de julio de 2000

La Sentencia C-839/01 del Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra, al analizar la constitucionalidad de los artículos del Código Penal anteriormente mencionados, reconoce la necesidad del Estado de dar cumplimiento a los instrumentos y referentes internacionales sobre el tratamiento a los jóvenes que cometen delitos a través de un sistema judicial diferenciado y propio para esta población. Es así como expresa que: *“la institucionalización de una justicia de menores no constituye, per se, un atentado contra los derechos de los menores, ni va en detrimento del deber de protección que recae en la sociedad y el Estado.*

Antes bien, podría decirse que la comunidad internacional ha reconocido ampliamente la necesidad de crear un sistema judicial especializado que permita resolver el problema de la delincuencia juvenil desde la perspectiva de la resocialización, la tutela y la rehabilitación, evitando que el menor desvíe su proceso de adaptación y trunque su desarrollo físico y moral, base del desarrollo de la sociedad moderna.

Es esta la razón de ser de la jurisdicción de menores y la filosofía que, a juicio de la Corte, debe inspirar el trabajo del legislador cuando emprenda la tarea de regularla. Mientras la ley se ajuste a los principios constitucionales que guían el juzgamiento de los menores y conserve los objetivos que marcan su derrotero, la existencia misma de esta jurisdicción no merece reproche de constitucionalidad alguno; por el contrario, ésta debe ser avalada como el mecanismo propicio para armonizar los derechos de los menores infractores y la conservación de la seguridad pública²⁵”.

Posteriormente, la Corte Constitucional en Sentencia de C-203 de 2005 del Magistrado Ponente Manuel José Cepeda (4 años después), vuelve a referirse al respecto sobre la necesidad de que legislador aborde el tema de la justicia juvenil, reiterando que los menores de edad si pueden ser objeto de responsabilidad jurídica ante el Estado y además refiriéndose al tema de la edad penal de la siguiente forma: *“...aunque el Código del Menor sí incorpora una distinción entre los menores de 12 años, de un lado, y los mayores de 12 y menores de 18, de otro lado, para efectos de su tratamiento jurídico en tanto menores infractores – distinción que no es óbice para admitir la posibilidad, expresamente prevista en tal Código, de que los menores de 12 años cometan delitos o contravenciones (art. 169); y (c) en cualquier caso, en aras de la primacía de los derechos fundamentales de los niños y de la naturaleza prevaleciente de su interés superior, es indispensable que el Legislador regule esta importante materia con el detalle que ello amerita, a la luz de las obligaciones internacionales del Estado colombiano cuyo contenido se enuncia en las Reglas Mínimas²⁶”.*

²⁵ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-839/01 del Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra

²⁶ COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de C-203 de 2005 del Magistrado Ponente Manuel José Cepeda

Ante los llamados de la sociedad y de la Corte Constitucional al Congreso de la República para la creación de un compendio normativo que dejara atrás el enfoque de ‘Situación Irregular’ y diera vida en el ordenamiento legal al concepto de ‘Protección Integral’, y la necesidad de la creación de un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente que respondiera a las obligaciones legales, constitucionales e internacionales en la materia surge en el año 2006 la Ley 1098 el Código de Infancia y Adolescencia.

2.2 Marco normativo:

Marco normativo internacional:

La Convención sobre los Derechos del Niño de 1989, de acuerdo con Unicef²⁷, fue el producto de 10 años de trabajo de diferentes actores expertos en garantías y protección de los niños, en desarrollo infantil, y otras áreas relacionadas, que lograron a través de este importante instrumento internacional darle un reconocimiento a la dignidad humana de los niños, niñas y adolescentes para permitirles ser sujetos activos de los derechos humanos y también de sus deberes, manteniendo el reconocimiento de la responsabilidad de los Estados, la familia y la sociedad en brindar las garantías necesarias para el desarrollo y formación de los niños y niñas del mundo.

Aunque existen antecedentes internacionales en relación con el reconocimiento de los derechos de los niños, como la Declaración de Ginebra de 1924 motivada por las afectaciones de los niños tras la Primera Guerra Mundial, esta Convención se convierte a la fecha en el instrumento más completo e importante, a partir del cual se han adaptado las legislaciones internas de los Estados encaminadas a lograr el bienestar de la niñez y consecuentemente el desarrollo de las sociedades.

La Convención da las pautas a los estados también en lo concerniente al desarrollo del sistema penal juvenil. Sin embargo son varios los instrumentos y referentes internacionales que determinan los marcos de acción y modelos que deben adaptar los Estados para el tratamiento y atención de los niños y jóvenes que entran en conflicto con la Ley. Para esto se acude al compendio de normas presentado en el documento Conpes 3629 de 2009²⁸ sobre la política de atención al adolescente en conflicto con la ley (Tabla2).

²⁷ UNICEF. Convención Sobre los Derechos del Niño, ¿Cómo se decidió el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño? Consulta en línea: http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html

²⁸ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3629 de 2009. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley

Tabla 2. Marco Normativo Internacional la Justicia Penal Juvenil

Instrumentos Internacionales	
Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948	Conjunto de reglas y principios encaminadas a proteger los derechos civiles, políticos, así como los derechos económicos, sociales, ambientales y culturales de las personas
Declaración de los Derechos del Niño de 1959.	La Declaración fue adoptada mediante la Resolución 1386 de 1959 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Consagra una serie de principios garantes de una infancia feliz y goce efectivo de derechos y libertades. Prohíbe cualquier acto de abandono, crueldad o explotación e insta a los padres, a los hombres y mujeres individualmente, a las organizaciones particulares, a las autoridades locales y los gobiernos nacionales a reconocer los derechos del Niño y luchar por su observancia
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 1966. Aprobado mediante la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 23 de marzo de 1976.	El Pacto fue adoptado el 16 de diciembre de 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Señala la obligación de los Estados parte de garantizar los derechos y libertades que consagrada el Pacto, al igual que el deber de respetarlos. Así mismo, insta a realizar los ajustes correspondientes en las disposiciones constitucionales, legales y otros desarrollos normativos de los Estados parte. (Partes I a III). Entre los derechos que consagra el Pacto están: el derecho a la vida, libertad, seguridad, igualdad; la prohibición de tortura, tratos crueles e inhumanos; al igual que la esclavitud, servidumbre o trabajos forzados. En su Artículo 24 señala el derecho de todo niño a ser protegido por parte de la familia, la sociedad y el Estado; a tener un nombre y una nacionalidad (III Parte). La IV Parte del Pacto contiene las disposiciones relativas al Comité de Derechos Humanos. La V armoniza el Pacto con la Carta de las Naciones Unidas y la VI fija el procedimiento para su firma y entrada en vigor.

<p>Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966.</p> <p>Aprobado por la Ley 74 de 1968. Entró en vigor el 3 de enero de 1976.</p>	<p>El Pacto fue adoptado por la Asamblea General de Naciones Unidas el 16 de diciembre de 1966. Está estructurado en cinco partes. La primera (I) trabaja lo relativo “al derecho de todos los pueblos de libre determinación”. La segunda (II) versa sobre las obligaciones que adquieren los Estados parte al respecto. La tercera (III) señala que los Estados parte reconocen el catálogo de derechos consagrados en el Pacto, entre ellos el derecho a trabajar, al goce de condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias, de asociación, seguridad social, participar en la vida cultural, entre otros. En particular, el Artículo 10, numeral 3, señala que “se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia a favor de todos los niños y los adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición. Debe protegerse a los niños y a los adolescentes contra la explotación económica y social”. La cuarta (IV) señala las obligaciones de los Estados parte de informar sobre las medidas adoptadas para garantizar estos derechos y la quinta (V) los procedimientos de entrada en vigor del Pacto para la plena efectividad de los derechos, sin discriminación.</p>
<p>Convención Interamericana de Derechos Humanos de 1969.</p> <p>Aprobada por la Ley 16 de 1972. Entró en vigor el 18 de julio de 1974</p>	<p>La Convención Interamericana de Derechos Humanos fue adoptada el 22 de noviembre de 1969 en Costa Rica por los Estados americanos signatarios de la misma. Desarrolla los principios emanados de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre. Señala la obligación a los Estados parte de respetar los Derechos Humanos. Entre los derechos que contempla están: el derecho a la vida, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la integridad y libertad personal, de pensamiento y expresión, a las garantías judiciales, al principio de legalidad, reunión, asociación, protección de la familia, entre otros.</p>

<p>Convención sobre los Derechos del Niño, CDN, 1989</p> <p>Aprobada por la Ley 12 de 1991. Entró en vigencia para Colombia el 27 de febrero de 1991</p>	<p>La Convención sobre los Derechos del Niño señala que niño es toda persona menor de 18 años de edad. Sus disposiciones se agrupan en tres partes. La primera consagra los derechos del niño. La segunda trata los compromisos de los Estados parte y su seguimiento. La tercera determina los mecanismos mediante los cuales los Estados se hacen parte de la Convención y su entrada en vigor, de acuerdo con la regla establecida el 2 de septiembre de 1990.</p> <p>La Convención compromete a los Estados parte en la aplicación y garantía efectiva de los derechos del niño, desde los principios de su interés superior, ser sujeto de derechos, la protección integral de éstos y la corresponsabilidad para tal protección. Entre el catálogo de derechos que observa la Convención están: el derecho intrínseco a la vida, supervivencia y desarrollo del niño; a un nombre, una familia y una nacionalidad; a la libre expresión, a ser escuchado en los procedimientos administrativos y judiciales, entre otros.</p>
<p>Convenio 182 sobre las Peores Formas de Trabajo Infantil de la OIT, 1999. Aprobado por la Ley 704 de 2001. Entró en vigencia para Colombia el 22 de enero de 2006.</p>	<p>EL Convenio 182 de la Organización Internacional del Trabajo señala que niño es toda persona menor de 18 años e indica cuatro tipos de peores formas de trabajo infantil. Estos son: “a) todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, como la venta y el tráfico de niños, la servidumbre por deudas y la condición de siervo, y el trabajo forzoso u obligatorio, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; b) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la prostitución, la producción de pornografía o actuaciones pornográficas; c) la utilización, el reclutamiento o la oferta de niños para la realización de actividades ilícitas, en particular la producción y el tráfico de estupefacientes, tal como se definen en los tratados internacionales pertinentes, y d) el trabajo que, por naturaleza o por las condiciones en que se lleva a cabo, es probable que dañe la salud, la seguridad y la moralidad de los niños” (Artículo 3).</p>

Otros referentes de interpretación para la administración de justicia en personas menores de 18 años de edad y prevención de la comisión de conductas punibles	
Reglas de Naciones Unidas para la Administración de justicia. Reglas de Beijing, 1985.	Las Reglas de Beijing fueron adoptadas por la Resolución 4033 del 28 de noviembre de 1985 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Remiten a principios generales o fundamentales para la administración de justicia; definen su alcance y ámbito de aplicación; consagran lo relativo a la mayoría de edad penal; establecen los objetivos de la justicia de menores y precisan el alcance de las facultades discrecionales. De otra parte, consagran los derechos de los menores y la protección de su intimidad; a la vez que establecen cláusulas de salvedad, investigación y procesamiento, especialización judicial, prisión preventiva, sentencia y resolución (pluralidad de sanciones), asesoramiento jurídico, informes sociales, entre otras materias. En la sexta y última parte consagra lo relacionado con la investigación, planificación, formulación y evaluación de políticas.
Reglas de Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil – Reglas de Riad, 1990.	Las Reglas fueron adoptadas y proclamadas mediante la Resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Consagran principios esenciales para la prevención de la delincuencia juvenil; precisan el alcance de sus directrices de conformidad con los instrumentos internacionales de Derechos Humanos; establecen lo concerniente a la prevención general y los procesos de socialización; así como lo referente a la política social; la legislación y administración de justicia para menores; la investigación, formulación de normas y coordinación, entre otros aspectos. Es de anotar que entre los principios, las Reglas de Riad señalan la importancia de que los Estados estudien de manera sistemática la delincuencia juvenil y desarrollen medidas que eviten criminalizar y penalizar a esta población.
Reglas de Naciones Unidas para la Protección de Menores Privados de la Libertad – Reglas de La Habana, 1990.	Las Reglas fueron adoptadas mediante la Resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Fijan disposiciones sobre los menores retenidos o en prisión preventiva y la administración de los centros y las características del recurso humano en éstos. Tienen por objeto “establecer normas mínimas aceptadas por las Naciones Unidas para la protección de los menores privados de libertad en todas sus formas, compatibles con los derechos humanos y las libertades fundamentales, con miras a contrarrestar los efectos perjudiciales de todo tipo de detención y fomentar la integración en la sociedad” [Tercera regla]. En todo caso, señalan que la privación de la libertad deberá utilizarse como último recurso.

Reglas de Naciones Unidas para sobre las Medidas no Privativas de Libertad – Reglas de Tokio, 1990.	Las Reglas fueron adoptadas mediante resolución 45/110, de 14 de diciembre de 1990 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Establecen principios generales, el alcance de las medidas no privativas de la libertad y lo concerniente a las salvaguardias legales. Así mismo, fijan disposiciones previas al juicio, durante el juicio, su sentencia e imposición de sanciones y posterior a la sentencia. También, consagran medidas relacionadas con la investigación, planificación, formulación y evaluación de las políticas, entre otras materias
Observación General de las Naciones Unidas No. 10 sobre los Derechos del Niño en la Justicia de Menores, 2007	El Comité de los Derechos del Niño, el 2 de febrero 2007, formuló la Observación General No. 10 que reconoce el esfuerzo de los Estados parte por administrar justicia a los menores conforme a las disposiciones de la Convención sobre los Derechos del Niño, no obstante señala vacíos aún por subsanar en materia “de derechos procesales, elaboración y aplicación de medidas con respecto a los niños que tienen conflictos con la justicia sin recurrir a los procedimientos judiciales, y privación de libertad únicamente como medida de último recurso”.

COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Documento Conpes 3629 de 2009. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente: Política de Atención al Adolescente en Conflicto con la Ley

En términos muy generales se resumen las principales características que debe tener un Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente conforme al marco normativo internacional de la siguiente manera.

1. Debe tener un enfoque de prevención del delito en jóvenes.
2. Debe ser garante de los derechos de los niños, niñas y adolescentes que ingresan al sistema penal.
3. Debe garantizar la justicia restaurativa, conforme a la resocialización, reparación a la víctima y la reflexión del menor sobre su responsabilidad ante la sociedad y el Estado para lograr escenarios de reconciliación.
4. Debe propender porque éste se adapte a las necesidades de los jóvenes en conflicto con la ley y a las necesidades de la sociedad, incluyendo la víctima y la comunidad.
5. Se debe velar por la proporcionalidad de las sanciones y la valoración de las condiciones de cada caso.
6. Las autoridades competentes deben gozar de un margen de discrecionalidad en todo el proceso que permite buscar alternativas a la solución del conflicto que

eviten la judicialización y respondan a resarcir los daños a la comunidad y a la víctima.

7. El sistema debe contar con personal especializado, interdisciplinario y capacitado en atención a menores en conflicto con la ley.
8. El sistema debe garantizar la separación de los menores de edad y los adultos judicializados penalmente.
9. La privación de la libertad debe entenderse como *Ultima Ratio*.
10. Los establecimientos destinados a la reclusión de menores privados de la libertad deberán ser garantes de la seguridad y del cumplimiento de los derechos a la educación, salud, recreación. Así mismo cumplir con el fin resocializador.
11. Dentro del Sistema, la comunidad deberá tener activa participación tanto en la resocialización del joven que incurre en delitos, como en la prevención del delito y la no estigmatización.
12. La política pública para la justicia juvenil y la prevención del delito deberá ser objeto de permanente estudio y seguimiento para encontrar las debilidades, fortalezas y oportunidades que incidan en la prevención del delito y que logre que el sistema responda a las necesidades de los jóvenes y de la sociedad.
13. El Sistema deberá mantener una correcta coordinación y definición de roles de las autoridades competentes para que se logren las finalidades previstas (finalidad restaurativa y pedagógica del sistema) y para prevenir la delincuencia juvenil.
14. La atención médica en los centros para la privación de libertad de los adolescentes debe ser de carácter preventivo y de atención integral conforme a las necesidades del menor de edad. Se le dará importancia a la atención y prevención de consumo de sustancias psicoactivas con programas de prevención o desintoxicación.
15. Se debe dar prioridad a la aplicación de medidas no privativas de la libertad que generen un equilibrio entre los derechos de las víctimas y los derechos del menor que comete hechos punibles.
16. Se debe velar por la protección de la información y de la intimidad de los jóvenes que ingresan al Sistema Penal Adolescente.

Marco normativo nacional:

En el marco normativo nacional, encontramos en la Constitución Política de 1991²⁹ la prevalencia de derechos y la protección especial de los niños y adolescentes. En la legislación encontramos la Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia, que hemos abordado previamente en esta investigación y que analizaremos con más detalle.

La regulación del Sistema de Responsabilidad Adolescente, la encontramos en este Código en el Libro II. Específicamente lo define de la siguiente manera:

ARTÍCULO 139. SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. El sistema de responsabilidad penal para adolescentes es el conjunto de principios, normas, procedimientos, autoridades judiciales especializadas y entes administrativos que rigen o intervienen en la investigación y juzgamiento de delitos cometidos por personas que tengan entre catorce (14) y dieciocho (18) años al momento de cometer el hecho punible³⁰.

Al analizar las finalidades del Sistema conforme al artículo siguiente, encontramos que tiene coherencia con las características identificadas en el marco normativo internacional:

ARTÍCULO 140. FINALIDAD DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL PARA ADOLESCENTES. En materia de responsabilidad penal para adolescentes tanto el proceso como las medidas que se tomen son de carácter pedagógico, específico y diferenciado respecto del sistema de adultos, conforme a la protección integral. El proceso deberá garantizar la justicia restaurativa, la verdad y la reparación del daño.

En caso de conflictos normativos entre las disposiciones de esta ley y otras leyes, así como para todo efecto hermenéutico, las autoridades judiciales deberán siempre privilegiar el interés superior del niño y orientarse por los principios de la protección integral, así como los pedagógicos, específicos y diferenciados que rigen este sistema.

PARÁGRAFO. En ningún caso, la protección integral puede servir de excusa para violar los derechos y garantías de los niños, las niñas y los adolescentes³¹.

²⁹ COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991. Artículos 44 y 45.

³⁰ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1098 de 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446

³¹ *Ibíd.*

El desarrollo del articulado contiene disposiciones relacionadas con quienes son sujetos responsables penalmente en este sistema (mayores de 14 y menores de 18 años), cuál es el procedimiento aplicable, quienes conforman el Sistema, la especialización de los funcionarios en responsabilidad penal adolescente y cuáles son las medidas aplicables, entre otras.

Esta ley tuvo algunas modificaciones con la Ley 1453 de 2011³², conocida como la Ley de Seguridad Ciudadana, en relación con el rol de la Policía de Infancia y Adolescencia ante alteraciones del orden público en los Centros Especializados para la Atención de Adolescentes, y otras de carácter procesal.

Igualmente se encuentra el Documento Conpes 3629 de 2009³³ que buscaba fortalecer la oferta de servicios del Sistema para lograr la debida atención a los jóvenes que ingresan al sistema penal adolescente y garantizar así las finalidades del mismo.

El Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos” definido por el Congreso de la República con la ley 1450 de 2011³⁴, determina en el artículo 201 que el Gobierno Nacional y las entidades territoriales le darán prioridad al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Este artículo contiene disposiciones sobre la cofinanciación de las entidades territoriales y Gobierno Nacional para construcción de infraestructuras para la atención de los jóvenes en conflicto con la ley, sobre fortalecer las diferentes medidas contempladas en la Ley de Infancia y Adolescencia, sobre implementación de oferta institucional de acompañamiento para los jóvenes que hayan cumplido la sanción y sobre la creación de un sistema de información que permita realizar un análisis y monitoreo del SRPA para poder formular directrices y políticas que aporten al desarrollo del mismo en beneficio de los jóvenes y la sociedad. Sistema de información que aún no ha sido implementado.

³² COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1453 de 2011 por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad. Diario Oficial 48110 de junio 24 de 2011.

³³ COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN. Op.Cit. Pag 2

³⁴ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011. Art 201

2.3 Roles y competencias de los actores dentro del Sistema

Gráfica 1. Actores que integran el SRPA



Fuente: Ley 1098 de 2006 artículo 163.

Conforme al marco normativo del sistema penal colombiano para adolescentes contemplado en la Ley 1098, se hace una breve descripción de las competencias y roles de los actores mencionados en la gráfica anterior (Gráfica 1).

Defensor de Familia (artículos 146, 157, 163.8, 189): Verificación de la garantía de los derechos del adolescente que incurre en conductas punibles. Realización de estudio socioeconómico del menor de edad que es judicializado. Acompañamiento al adolescente en todas las etapas del proceso.

Comisarios de Familia (artículos 163.8, 190): verificación de la garantía de derechos, y las medidas para su restablecimiento. Conocer de las contravenciones de policía cometidas por adolescentes.

Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (artículos 148, 163.9, 177): Diseño de lineamientos para las medidas de restablecimiento de derechos y de sanciones y medidas pedagógicas impuestas a los menores de edad que infrinjan la ley penal y rectoría del Sistema Nacional de Bienestar Familiar.

Defensores Públicos (artículos 154, 163.7): En ausencia de un defensor de confianza para el adolescente procesado, los defensores públicos ejercerán la defensa técnica.

Fiscales Delegados (artículo 163.1): Dirección de la investigación en el proceso penal.

Jueces Penales para adolescentes (artículos 163, 165, 166, 177): Funciones judiciales de conocimiento o de garantías. Cuando no existan estos los jueces de familia y los jueces municipales ejercerán dichas funciones. Las Salas Penales y de Familia de los Tribunales Superiores de Distrito Judicial que integrarán la Sala de Asuntos conocerán en segunda instancia de los procesos adelantados cuando el procesado sea un menor de edad. La Corte Suprema de Justicia conocerá ante un recurso extraordinario de casación y acción de revisión. La competencia del control de la ejecución de la sanción corresponde al fallador.

La Policía Judicial y el Cuerpo Técnico Especializados (artículos 145 y 163.5): Investigación de la conducta. La Policía de Infancia y Adolescencia hará las veces de Policía Judicial.

Policía Nacional (artículo 163.3): Por medio de su cuerpo especializado apoyará las actuaciones de las entidades del SRPA.

Sistema Nacional de Bienestar Familiar³⁵ (artículos 162, 181): A cargo de los programas de atención especializados para adolescentes privados de la libertad. Coordinación interinstitucional para la activación de asistencia social, educacional, profesional, psicológica, médica y demás servicios para lograr el cumplimiento de la protección integral a los niños, niñas y adolescentes.

Además de las autoridades mencionadas en el artículo 163, dentro la misma ley de infancia y adolescencia se encuentran otros actores:

Consejo Superior de la Judicatura (artículos 164, 167): En coordinación con el Gobierno Nacional se encargará de la creación y funcionamiento de los juzgados penales para adolescentes y de Salas de Asuntos Penales para Adolescentes.

³⁵Las entidades que conforman el SNBF conforme Decreto 936 del 2013 son: Presidencia de la República, Vicepresidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Justicia y del Derecho, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Salud y Protección, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Minas y Energía, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Ministerio de Educación Nacional, Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, Ministerio de Tecnologías de la Información, Ministerio de Transporte, Ministerio de Cultura, Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, DPS, Coldeportes, Policía Nacional, SENA, Agencia para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE., Unidad Administrativa Especial de Atención y Reparación Integral a las Víctimas, Consejo Superior de la Judicatura, Fiscalía General de la Nación, Registraduría Nacional del Estado Civil, Autoridad Nacional de Televisión, Organizaciones Civiles y de Cooperación Internacional, Entidades Públicas o Privadas que contribuyan con la prestación del servicio público de Bienestar Familiar., Entidades territoriales

Estará también encargado de la definición de competencias de los jueces penales para adolescentes, jueces de familia y jueces municipales.

Ministerio de Educación y Secretarías de Educación (artículo 177): Brindar condiciones de acceso al sistema educativo a los jóvenes en conflicto con la ley penal.

Ministerio Público (artículo 182): Estará a cargo del curso educativo en derechos humanos que deberá tomar el adolescente infractor cuando sea sancionado con amonestación.

Alcaldías (artículo 190): Conocer de las contravenciones de policía en ausencia de comisarios de familia. Imponer las sanciones pecuniarias a que haya lugar como producto de las contravenciones. Liderar programas pedagógicos para los menores de edad que incurrir en contravenciones.

Además de las competencias por el Código de Infancia y Adolescencia asignadas a las entidades que forman parte del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, otras leyes como la 1453 de 2011³⁶ que mencionamos anteriormente, asignan competencias a la Policía de Infancia y Adolescencia sobre la vigilancia y control de los centros en donde los adolescentes cumplan las sanciones y control interno ante situaciones de orden que pongan en riesgo la seguridad e integridad de los menores. También estará a cargo del traslado de los adolescentes sancionados penalmente en los casos a que haya lugar.

Como mencionamos también en el marco normativo, el Plan Nacional de Desarrollo aprobado en la Ley 1450 de 2011 contempla que las entidades territoriales son corresponsables en la cofinanciación para la construcción de infraestructuras de los Centros de Atención Especializados para los menores de edad que ingresan al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente.

El Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, también está compuesto por unas sanciones y medidas que de acuerdo con la ley son las que podemos encontrar en la Tabla 3. Si bien es cierto, la ley define igualmente unos criterios de la determinación de las sanciones a imponer a cada adolescente según el caso y según la gravedad de los hechos, es muy importante establecer que una correcta aplicación de esas medidas puede determinar si el sistema está cumpliendo con el fin restaurativo.

³⁶ COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1453 Op. Cit., Art 87

En primer lugar, y de acuerdo con nuestro marco teórico sobre justicia restaurativa, la víctima debe tener participación y las medidas impuestas deben resarcirla. Igualmente, debe generar en el adolescente esa consciencia que le haga dimensionar la gravedad e impacto de su conducta delictiva para lograr así asumir su responsabilidad.

Tabla 3. Sanciones del SRPA

La amonestación	
Llamado a que el joven reflexione sobre su conducta y obligación de asistir a curso de DDHH.	No hay especificidad en tiempos
↓	
Reglas de conducta	
Imposición del juez al joven sobre obligaciones y prohibiciones en su actuar por un determinado tiempo	Max 2 años
↓	
Prestación de servicios a la comunidad	
Obligación de realizar actividades que aporten a la comunidad en general	Max 6 meses, Max jornadas diarias de 8 horas
↓	
Libertad vigilada	
Sometimiento a supervisión y programa de orientación	Max 2 años
↓	
Medio semicerrado	
Asistencia obligatoria a programa especializado	Max. 3 años
↓	
Privación de libertad	
Mayores de 16 cuando la pena mínima en Cod penal exceda 6 años Mayores de 14 cuando sean delitos como homicidio, secuestro, extorsión y delitos sexuales agravados.	Max hasta 8 años

Fuente: Ley 1098 de 2006 Código de Infancia y Adolescencia. Artículo 77

Haciendo un primer análisis de la descripción del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, se observa que en la legislación nacional se adaptó lo establecido en los referentes internacionales de justicia juvenil en temas como determinación de la edad mínima para imputabilidad, se determinó que esta justicia debía enmarcarse en el modelo restaurativo, la separación de los adolescentes de los adultos en los establecimientos de reclusión, el carácter diferenciado y especializado de los intervinientes en el proceso y en general traslada el texto internacional a la legislación nacional. Por eso se considera que la filosofía general de lo que debe ser el SRPA se acoge en la legislación, pero que sin un mayor desarrollo dentro de la misma norma los vacíos jurídicos y la generalidad de los

mandatos legales pueden generar dificultad para que se cumpla su finalidad en la práctica.

Para iniciar a explicar la anterior afirmación, los 52 artículos del Código de Infancia y Adolescencia que regulan lo concerniente a los adolescentes que entran en conflicto con la ley penal, nos hablan de unas autoridades y su rol, pero no determina quien coordina todas estas funciones de manera sistemática y organizada. No hace mayor desarrollo de normas procesales para adolescentes que brinden ese carácter diferenciador y especializado que debe tener el sistema. Lo más relevante, es que en la misma definición del Sistema de Responsabilidad Adolescente en la ley³⁷ se omite el carácter preventivo que debe tener éste tipo de sistemas de justicia juvenil, limitándolo a las autoridades y procesos que intervienen en el juzgamiento de delitos cometidos por adolescentes, faltando así a lo determinado en los diferentes instrumentos internacionales que regulan y desarrollan este sistema.

³⁷Véase página 26.

CAPÍTULO 3

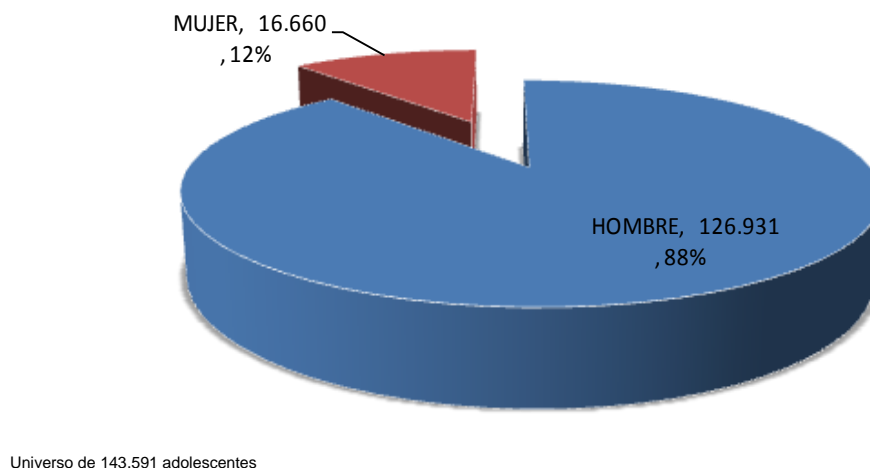
PERFILES DE LOS JÓVENES QUE INGRESAN AL SRPA

Analizar las características de los jóvenes que han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente vigente en Colombia es fundamental para determinar si las competencias asignadas en la ley a los actores del sistema corresponden las necesidades de los jóvenes, conforme lo indican los referentes e instrumentos internacionales relacionados con la justicia penal juvenil.

3.1 Perfil socioeconómico:

El primer análisis se realizará sobre características generales de los jóvenes que incurrir en conductas delictivas en aspectos como género y edad. 143.591 adolescentes han ingresado al Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente desde éste inició. Estas cifras comprenden el periodo entre el 15 de marzo de 2007 a 30 de noviembre de 2013.

Grafica 2. Cifras sobre comisión de delitos en adolescentes por género.



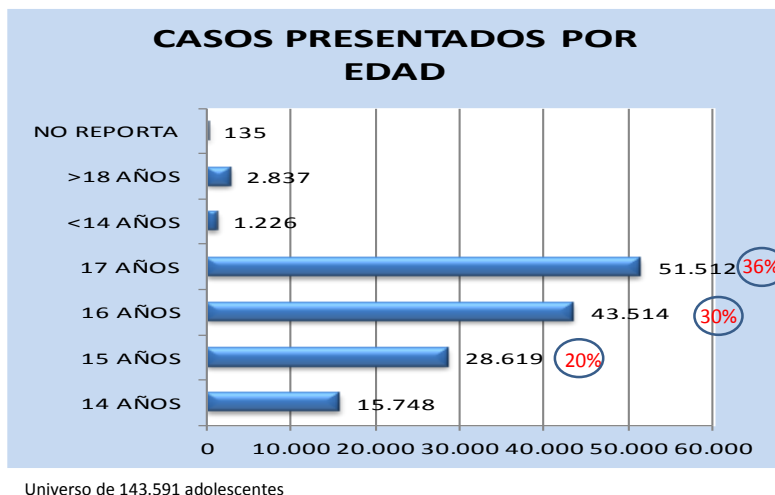
Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal para adolescentes - ICBF

Sobre esto se observa que quienes incurrir en más delitos son los hombres. Esta tendencia es similar a la del sistema penal para adultos (Gráfica 2). Sánchez³⁸ en

³⁸ SÁNCHEZ, Mariana. *La Mujer en la Teoría Criminológica*. LA VENTANA, NÚM. 20 / 2004. Consulta en línea <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/laventan/Ventana20/La%20mujer%20en%20la%20teoria%20criminologica%20%28240-266%29.pdf>

su investigación manifiesta que ésta ha sido una tendencia histórica que algunos expertos en criminología atribuyen a factores sociales como la marginación a la mujer frente al hombre en algunas sociedades, a aspectos psicológicos y biológicos entre otros.

Grafica 3. Cifras sobre comisión de delitos en adolescentes de acuerdo a la edad.



Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal para adolescentes – ICBF

Sobre las edades (Gráfica 3) se observa que el 36% de delitos son cometidos por jóvenes de 17 años, el 30% por jóvenes de 16 años y 20% por jóvenes de 15 años. Es decir hay una relación entre aumento de la edad y aumento en la participación en conductas delictiva.

Avanzando en el análisis de estas características, se quiso indagar sobre el nivel educativo de los menores infractores. Infortunadamente, las entidades contratadas para la prestación de los servicios en los Centros de Atención Especializados no reportan al ICBF esta información en todos los casos, sumado a que aún no se ha desarrollado un sistema de información unificado. Sin embargo, hay algunas cifras presentadas por el Sistema Nacional de Bienestar Familiar (Tabla 4.) recolectadas en los Centros de Atención Especializados que indican el promedio general del nivel educativo de estos adolescentes. Así mismo informa la subdirección de Responsabilidad Penal Adolescente que el 70% de los jóvenes que ingresaron al SRPA no estaban siendo atendidos por el Sistema Educativo.

Tabla 4. Nivel de Educación de jóvenes en el SRPA

• Analfabeta	19
• Preescolar	4
• Básica primaria completa	1.188
• Básica primaria incompleta	584
• Básica secundaria incompleta	2.916
• Básica secundaria completa	789
• Media vocacional incompleta	332
• Media vocacional completa	293
• Profesional incompleto	10
• Técnico incompleto	5
• Técnico completo	6
• Tecnólogo incompleto	4
• Tecnólogo completo	1
• Universitarios	2
TOTAL	6.153

Fuente. Sistema Nacional de Bienestar Familiar. Cifras de jóvenes que estaban en el SRPA en el mes de agosto de 2013.

La cifra de adolescentes que no han culminado estudios de básica secundaria es considerablemente alta. Esta cifra asociada a que la edad en que más se presentan comisión de delitos es a los 17 años refleja que en este punto se genera un rompimiento del desarrollo normal del adolescente en sociedad, ya que es en esta etapa donde los jóvenes usualmente terminan sus estudios escolares. Un informe de Consultoría contratado por el Gobierno Nacional en convenio con la Organización Internacional para las Migraciones y USAID en 2012 con la firma Oportunidad Estratégica³⁹ develó además que el 98% de los jóvenes que han sido sujetos de medidas privativas de la libertad tienen un nivel educativo por debajo del que corresponde para su edad.

En este punto es necesario resaltar que el asunto de educación de los adolescentes es algo que merece una mayor atención por parte del Sistema Penal Adolescente y

³⁹ OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA. Informe de Consultoría *Responsabilidad Penal de Adolescentes: Las tendencias mundiales, su estado y recomendaciones para mejorar*. Enero de 2012 pag. 49

por parte de la política pública de educación en menores de 18 años, toda vez que se encuentra que hay un derecho vulnerado en un alto porcentaje de los casos, como es el derecho a educación. Esta situación será abordada más adelante dentro de las principales necesidades de atención de estos adolescentes.

Otro tema que es indispensable abordar es el de consumo de sustancias psicoactivas. En el año 2009 se realizó el Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas En Adolescentes en Conflicto con la Ley⁴⁰. La metodología de este fue entrevistar a 1.189 jóvenes privados de la libertad, cerca del 70% de la población recluida la fecha en que se realizó dicho estudio. Además de analizar la relación entre consumo de sustancias psicoactivas y conductas delictivas, el estudio indagó sobre otros temas relacionados con relaciones familiares y sociales así como las expectativas a futuro.

Lo primero es exponer los resultados en la relación entre droga y delito: 41,2% de estos adolescentes encuestados estaba bajo los efectos de la marihuana y el 27,4% estaba bajo los efectos del alcohol cuando cometieron el delito. Lo que es aún más desalentador es que el 26,8% cometió la conducta delictiva para comprar droga⁴¹. Este mismo estudio revela que el 71,2 % de los jóvenes que estaban bajo efecto de la marihuana a la hora de cometer el delito, no lo hubieran hecho sin el consumo según lo manifestaron ellos mismos. En relación con los jóvenes que estaban bajo los efectos del alcohol 50,8% tampoco lo hubieran hecho sin el consumo⁴².

Además de la relación directa entre delito y consumo, las circunstancias sociales que rodean a los jóvenes entrevistados confluyen en unos puntos muy importantes en un alto porcentaje. El 50,7% de los hogares de los entrevistados vive únicamente con su mamá y sus hermanos⁴³. El 55% manifiesta inestabilidad laboral de sus padres⁴⁴. Igualmente, se observa que el 73% son de estratos 1 y 2⁴⁵. Las cifras sobre educación de este mismo estudio muestran que el 15,7% no había terminado la primaria⁴⁶, situación importante si se tiene en cuenta que los adolescentes solo ingresan al sistema penal cuando son mayores de 14 años.

Para concluir las revelaciones que hizo la Dirección Nacional de Estupefacientes en esta investigación, se observa que en el círculo de amigos de los adolescentes

⁴⁰ DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Adolescentes en conflicto con la ley del año 2009. Bogotá, Junio de 2010. ISBN 978-958-98840-9-6.

⁴¹Ibíd. pag 61.

⁴²Ibíd. pag 63

⁴³ Ibíd. pag 36

⁴⁴Ibíd. pag 38

⁴⁵Ibíd. pag 37

⁴⁶Ibíd. pag 35

entrevistados el 77,8% consumían drogas y el 73% habían delinquido⁴⁷. Sobre las expectativas del futuro el 93% manifiesta querer ayudarle a su mamá (con quien viven en la mayoría de los casos) y el 91% desea trabajar.

Conforme a lo anterior sobre las características generales de los adolescentes que incurrir en conductas que son objeto de sanción por la ley penal, vemos que hay algunas circunstancias que confluyen de manera significativa en estos jóvenes. Las cifras expuestas demuestran que el consumo de sustancias psicoactivas determina en un alto porcentaje la comisión de delitos; hay una situación de deserción escolar y bajos niveles educativos conforme a la edad de los adolescentes que ingresan al Sistema Penal; las circunstancias familiares y económicas de los padres generan preocupación a estos adolescentes; y las dinámicas sociales que los rodean como son los amigos consumidores y que han tenido experiencias con el delito son las 4 circunstancias se encuentran en mayor proporción en los jóvenes que fueron objeto del estudio (Gráfica 4).

Grafica 4. Factores comunes en adolescentes privados de la libertad



Fuente: Análisis propio basado en cifras del estudio de la Dirección Nacional de Estupeficientes sobre consumo en adolescentes en conflicto con la Ley 2009.

⁴⁷Ibíd. pag 40

3.2 Estadísticas sobre las conductas delictivas en que incurren los adolescentes

Como se mencionó anteriormente, desde que inició el SRPA en 2007 hasta el 30 de noviembre de 2013 registraron 143.591 casos de adolescentes que incurrieron en conductas delictivas. Lo que muestra la Gráfica 5 es que las cifras registradas han tenido una tendencia al incremento por cada año.

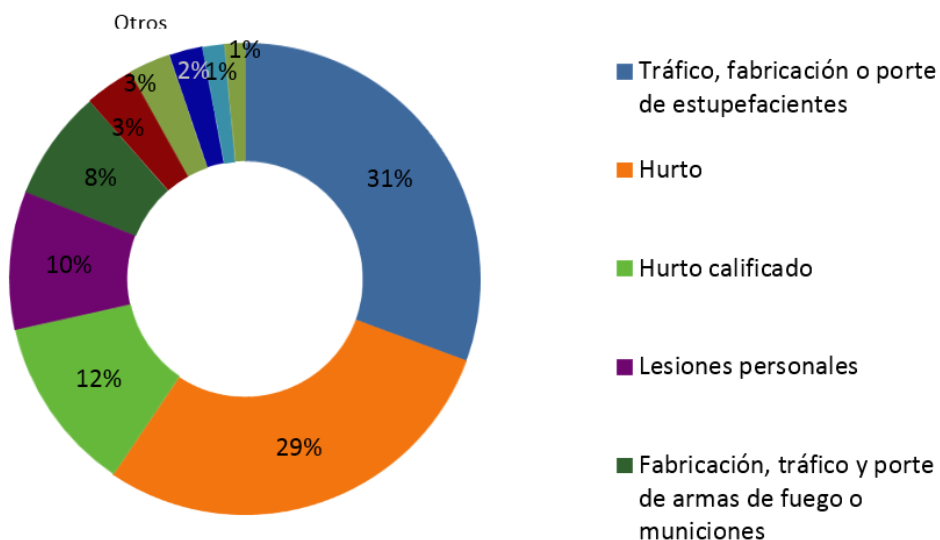
Gráfica 5. Incremento de ingresos al SRPA por año



Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal para adolescentes – ICBF. Corte 30 de noviembre.

Sobre los delitos de mayor ocurrencia (Gráfica 6) encontramos que el microtráfico es delito en el que más incurren los adolescentes conforme a cifras entregadas por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar.

Gráfica 6. Delitos de mayor recurrencia



Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal para adolescentes – ICBF acumulado 15 marzo de 2007 a 30 de nov de 2013.

Como lo ha expresado el Ministerio de Defensa Nacional⁴⁸ Colombia ha luchado con el flagelo del narcotráfico desde la década de los 70'. Debido a la presión del Estado, a la cooperación internacional y las investigaciones académicas e institucionales se logró generar presión sobre los grandes carteles de la droga que dominaron este mercado en sus inicios. Como este es un fenómeno cambiante, el control del narcotráfico pasó a grupos armados al margen de la ley quienes también han sido combatidos a través de diferentes estrategias. Hoy en día las organizaciones criminales, en aras de mantener sus negocios ilícitos siguen buscando la transformación de sus ingresos por medio del narcotráfico y se ha venido fomentando el consumo interno a través de movilizaciones más pequeñas de sustancias ilícitas en lo que se ha conocido como microtráfico. Como se puede observar en la Gráfica 6, esto ha tenido un fuerte impacto en el Sistema de Responsabilidad Adolescente, ya que el microtráfico es la conducta delictiva en la que más incurren los adolescentes.

Cabe anotar, que si bien es cierto las autoridades como Policía Nacional y Ejército han entablado diferentes acciones para desarticular bandas que usan a los menores de edad para este fin y en los colegios públicos y privados se han entablado una serie de campañas para prevenir el comercio ilegal y consumo de estas sustancias, es clave también que la familia asuma su corresponsabilidad no sólo ante la prevención del consumo sino ante una cultura de la legalidad ante las acciones de sus hijos. Infortunadamente, en algunas regiones vulnerables del país los cultivos ilícitos y el microtráfico son la única fuente de ingresos de las familias, y como vimos anteriormente en el estudio de la Dirección Nacional de Estupefacientes, las necesidades en los hogares también llevan a los adolescentes a asumir roles protectores y proveedores para sus familias que deben estar es en cabeza de los adultos. Aunque no hay estadísticas al respecto, los defensores de familia y funcionarios que han trabajado en Sistema manifiestan una permisividad de los cuidadores y padres de los adolescentes ante las conductas ilícitas ya que estos se convierten en el sustento del grupo familiar.

⁴⁸ MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Exposición de motivos proyecto de ley "por medio de la cual se modifican el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, el Código Nacional de Tránsito y el Código de Infancia y Adolescencia, con el fin de fortalecer las medidas contra la criminalidad y la financiación del terrorismo, y se dictan otras disposiciones". Presentado a la Cámara de Representantes el 11 de septiembre de 2013. Gaceta 721 de 2013.

CAPÍTULO 4

PRINCIPALES DIFICULTADES DEL SRPA

4.1 Principales necesidades de atención de los jóvenes y adolescentes que ingresan al sistema.

Diversos documentos, estudios y hechos han evidenciado que existe un problema en el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente que podría obedecer en parte a la institucionalidad del mismo. Una creciente percepción social de los jóvenes como potenciales infractores⁴⁹, las noticias sobre amotinamientos y evasiones y la falta de cupos para privación de la libertad reportados por las regionales del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar como se verá en este escrito más adelante, son una muestra de ello. Lo que se busca en este estudio es encontrar donde se encuentran estas principales necesidades y dificultades para determinar posibles rutas o acciones para el fortalecimiento al interior del SRPA que aporten a solucionarlas y para que éste cumpla sus finalidades restaurativas, garantes, pedagógicas y resocializadoras.

Salud y educación:

El perfil de los jóvenes anteriormente expuesto muestra que tienen algunas necesidades de atención básicas como educación debido a los bajos niveles escolaridad de conformidad con su edad, así como necesidades considerables en atención en salud debido a los altos índices que presentan los adolescentes en temas de consumo de sustancias psicoactivas a los que ya nos referimos.

En la actualidad no existe un modelo de atención en salud diferenciado para los adolescentes en los centros donde son reclusos que se adapte a las características propias de esta condición de privación de libertad. De acuerdo con la información manifestada por defensores de familia del ICBF y funcionarios de la Subdirección de Responsabilidad Penal Adolescente de la misma entidad, y por la Procuraduría General de la Nación, los principales problemas se manifiestan en eventos de síndromes de abstinencia y consumo al interior de los Centros de Atención

⁴⁹Situación que se refleja por la presentación de 4 proyectos de ley presentados en el Congreso de la República para aumentos de penas a jóvenes en conflicto con la ley durante los últimos dos años (proyectos 52 C/2013. 151 S/2012, 292 C/2013. 91 C/2013).

Especializados, así como problemas en el traslado de los adolescentes a centros de salud ante estos episodios y ante eventos de lesiones personales.

Conforme a las indagaciones que se hicieron en las diferentes entidades, no hay registro de una ruta de atención en salud específica para los jóvenes del SRPA que atienda sus condiciones especiales y que ofrezca a los funcionarios encargados de estos centros un protocolo de actuación ante estos acontecimientos, y que así como lo indican los instrumentos internacionales, debe tener un carácter preventivo del consumo al interior de los lugares donde los adolescentes cumplan con sanciones privativas de la libertad. No existe un lineamiento nacional al respecto por parte del Ministerio de Salud que sea vinculante en todos los departamentos donde se encuentren estos centros y no se han abordado medidas planificadas por parte de los actores del SRPA al respecto, salvo en algunos departamentos en donde ha existido buena gestión por parte de las entidades administradoras del servicio en los Centros de Atención Especializados o voluntad de mejorar el servicio por parte de las secretarías de salud de las entidades territoriales. Si bien esto es bueno, no es una política nacional que se replique en todos los departamentos y depende únicamente de la voluntad de las administraciones locales ya sean municipales o departamentales.

En materia de educación sucede igual; no existe un decreto reglamentario o algún sustento normativo que dicte una línea nacional a las secretarías de educación municipales y departamentales que definan una ruta para brindar modelos flexibles de educación a los jóvenes que ingresan al SRPA, más aún cuando la información anteriormente expuesta muestra que en la mayoría de los casos los adolescentes que ingresan al SRPA no estaban siendo atendidos por el Sistema Educativo y sus niveles de educación son inferiores a los esperados para su edad. Esto genera brechas de desigualdad y son obstáculos para vencer la condición de vulnerabilidad en la que se encuentran estos adolescentes.

Aunque puede decirse que es un asunto que se debe analizar al interior del SRPA para focalizar esfuerzos en donde más haya riesgo de comisión de delitos por parte de adolescentes, también es un problema de la política pública de educación en general, que debe analizar con mayor profundidad el tema de la deserción escolar que se genera en la mayoría de los casos después de los 15 años, tal como lo ha manifestado en diversas oportunidades el Ministerio de Educación. Para esto la política pública de educación debe analizar cuáles son los contextos familiares que inciden en el abandono del estudio como la situación económica de los padres; debe analizar también las dinámicas sociales de cada región que inciden en la deserción escolar y posible ingreso a actividades laborales o incluso ilícitas en regiones donde el narcotráfico y las bandas criminales ejercen mayor control.

En Barranquilla por ejemplo, la Alcaldía realiza un ejercicio interesante, pues no espera que las familias busquen la oferta de educación primaria y secundaria. Por el contrario, es la misma administración la que coteja la información de la población en Sisben con los sistemas de información de las secretarías de educación y busca puerta a puerta los hogares en donde existan niños y adolescentes que no se encuentren vinculados a la oferta educativa y buscan la manera de vincularlo. Este ejercicio no sólo aportaría a que los niños y niñas reciban la educación a la que tienen derecho, sino que también ayuda a identificar las razones por las cuáles no están siendo atendidos por el sistema y determinar así si existe alguna vulneración de derechos o necesidades específicas de la familia que afecten el ingreso del niño al sistema educativo y generar modelos flexibles que respondan a estas situaciones.

Para resumir lo referente a salud y educación, el SRPA no ha desarrollado directrices generales que puedan ser aplicadas en todo el país que obedezcan a las necesidades propias del sistema y en especial de los adolescentes. Esto quiere decir que no ha logrado la especialización de los servicios de atención como lo indica la Ley 1098 de 2006. Desde el Sistema Penal Adolescente no hay un plan de acción o lineamientos generales en materia de salud y educación que generen resultados positivos en materia de atención y prevención del consumo y que puedan garantizar a los adolescentes la educación que necesitan de acuerdo a su nivel de escolaridad y condiciones específicas de acuerdo a las medidas tanto privativas como no privativas de libertad. Puntualmente para el tema de educación, se infiere que además de las falencias del SRPA en este tema, la política pública de educación debe ser analizada desde un abordaje más profundo que involucre y se ajuste a las dinámicas familiares y a las dinámicas de cada región para poder determinar si se deben hacer reajustes al sistema educativo que puede tener alguna incidencia positiva en la prevención del delito en adolescentes.

Seguridad en los Centros de Atención Especializados donde los adolescentes cumplen medidas de privación de libertad:

Otra de las dificultades que presenta el Sistema Penal Juvenil está relacionada con la seguridad de los menores de edad que tienen medida de privación de libertad. Los eventos de amotinamientos y evasiones, son representativos (Tabla 5). Para el sistema penal de adultos, hay un desarrollo más amplio en lo que tiene que ver con centros de reclusión, existe por ejemplo la Ley 65 de 1993 modificada por la ley 1709 de 2014. Este código penitenciario desarrolla todo lo relacionado con los establecimientos de reclusión, crea una institucionalidad específica con funciones y presupuesto asignado que pretende determinar un marco de actuación garante para la población reclusa en establecimientos penitenciarios, mientras que el sistema juvenil no tiene desarrollada esta parte ni hay definición específica de responsables de la seguridad al interior del SRPA.

Actualmente en los Centros de Atención Especializados donde permanecen los adolescentes privados de la libertad, no existe un modelo de seguridad desarrollado y específico para esta población. Los operadores cuentan con equipos de educadores y trabajadores sociales que permanecen al interior del centro y que tienen la misión de brindar el componente pedagógico que debe ofrecer el sistema. En la puerta hay un vigilante de empresas de seguridad privadas las 24 horas, y en el exterior el competente de la seguridad es la Policía Nacional por medio de la Policía de Infancia y Adolescencia. El vigilante de la entrada de estos centros se limita al control del ingreso de las personas y de los elementos que ellas llevan, pero dentro del centro de atención, donde los adolescentes permanecen todo el tiempo y conviven no hay un esquema de seguridad. Sólo los educadores, encargados del componente pedagógico se encuentran con ellos, y no es ni su competencia ni su vocación controlar eventos de amotinamiento o problemas de evasiones. La Policía de Infancia y Adolescencia no puede encargarse de la seguridad al interior de los Centros de Atención, ya que tienen varias funciones como la de policía judicial y la de aprensión. Incluir la figura adicional de custodia y seguridad permanente generaría una descompensación en las facultades otorgadas a esta autoridad generando menos garantías a los adolescentes. Adicionalmente, esto requeriría que la ley le otorgara esa competencia. La arquitectura institucional tiene un vacío en esta materia que afecta la seguridad de los educadores como vemos en la Tabla 5., y que también afecta la de los mismos adolescentes, ya que algunos eventos de alteración de orden público han costado incluso la vida de 10 de ellos.

Tabla 5. Situaciones de seguridad y riesgo al interior de los CAE

Situaciones al interior de los CAE	cifras
Evasiones	2.474
Lesiones sufridas por adolescentes	213
Lesiones a educadores	52
Abuso sexual	13
Muertes	10

Fuente: ICBF durante audiencia pública 25 de septiembre de 2013 en Comisión Primera de Cámara de Representantes. Cifras acumuladas 2007 – septiembre 2013.

Ante este vacío el Ministerio de Defensa sugirió en el proyecto de ley 91 de 2013 de Cámara⁵⁰ la creación de un cuerpo especializado encargado de la seguridad al interior de los Centros. Sin embargo el proyecto no ha avanzado en el congreso tras su radicación y tampoco dice quién debe estar a cargo de este cuerpo especializado.

Además de un cuerpo especializado en seguridad en los centros de reclusión, tampoco existe una directriz nacional al respecto. Sin embargo, en algunos departamentos han intentado buscar soluciones al respecto. Por ejemplo en Quindío en uno de los Centros Especializados, se construyó un cuarto en la entrada del establecimiento en donde se pueden ver monitores de cámaras dispuestas al interior del centro y un policía que puede ver las imágenes avisa al cuadrante en caso de que se pueda evidenciar algún riesgo de alteración del orden. Esto significa que aunque el policía no se encuentre dentro del centro puede ver lo que sucede al interior del mismo. En Turbaco antes de ingresar al lugar donde habitan los adolescentes reclusos, se dispuso una sala en donde los adolescentes pueden ser visitados por las familias, hay cámaras y es fácil controlar el posible ingreso de armas o sustancias psicoactivas. Sin embargo estas son acciones positivas aisladas y no obedecen a una política planificada y estructurada de los actores del SRPA al respecto. Estos dos ejemplos aunque son positivos, tampoco resultan suficientes para controlar eventos de amotinamientos y otros eventos como violaciones o lesiones personales que deben ser controlados desde el interior de los centros de reclusión de menores.

Falta de Cupos en los Centros de Atención Especializados

La falta de cupos para la atención de jóvenes con medida de privación de libertad es otro de los problemas que presenta el Sistema. Se registra un déficit de cupos alto en todo el país, situación que puede obedecer a la falta de infraestructuras debido a que falta mayor participación de las entidades territoriales en asignación de recursos para este fin. La situación de déficit de cupos se refleja de la siguiente manera (Tabla 6):

⁵⁰MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, Ob. Cit. Gaceta 721 de 2013.

Tabla 6. Déficit de cupos por regiones

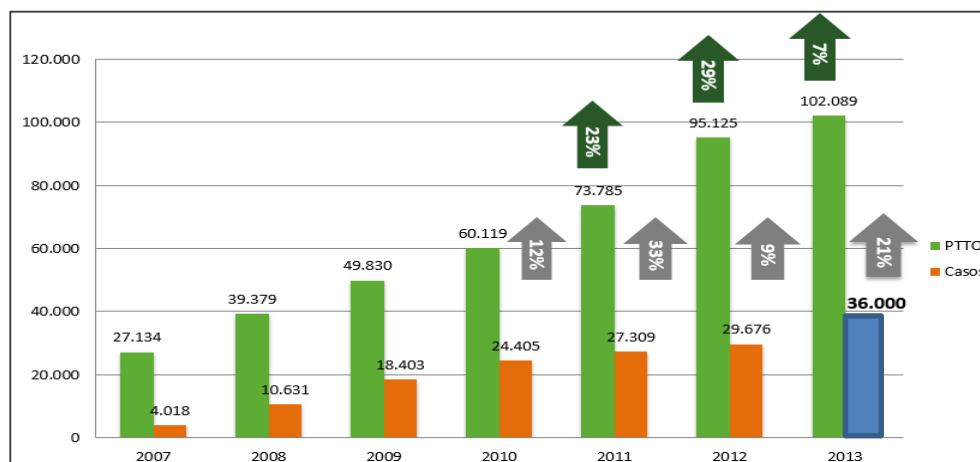
REGIONAL	# CAE	# CIP	CUPOS	DEFICIT
ANTIOQUIA	2	2	331	30
ATLANTICO	1	1	58	5
BOYACA	1	1	96	9
CASANARE	1	1	69	21
HUILA	1	1	71	13
LA GUAJIRA**		1	15	18
SANTANDER	2	1	226	20
VALLE	2	2	634	4
NARIÑO	1	1	76	5
BOGOTA	2	3	660	58
RISARALDA	1	1	121	42
MAGDALENA	1	1	21	11
TOTAL	15	16	2.378	236

Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal adolescentes. Corresponde a los periodos entre mayo y septiembre de 2013.

El déficit de cupos se debe a varias causas; la primera es una política criminal que ha tenido una tendencia al aumento de penas para evitar medidas de excarcelación, tal como sucedió con la ley 1453 de 2011, ya que con esta delitos como porte y tráfico de estupefacientes y porte de armas son sancionados con privación de libertad, antes de esta ley estos delitos eran tratados con medidas no privativas de libertad. De acuerdo con lo manifestado por el ICBF esto hizo que la demanda aumentara en un 36% con la expedición de esta norma, ya que como vimos anteriormente estos son los delitos de mayor ocurrencia en el SRPA.

Otro tema que incide en la falta de cupos es la asignación presupuestal para construcción de infraestructuras. Es el ICBF quien está a cargo de la ejecución de medidas privativas de libertad, sin embargo debe contar con la concurrencia de las gobernaciones y alcaldías para este fin. El ICBF para esto ha contado con un presupuesto que ha aunque ha venido en aumento no corresponde al aumento de la demanda como podemos ver en la Gráfica 7. Se observa que el presupuesto para el 2013 en relación con el año 2012 aumentó un 7%, mientras que la demanda de cupos creció en un 21%. Esto sumado a que los recursos para construcción de infraestructura determinados en el documento Conpes por 10 mil millones de pesos asignados anualmente al ICBF sólo están establecidos hasta el 2013. A partir de ahí no hay ningún otro documento que genere apropiaciones de recursos para estas infraestructuras, dejando sin un sustento presupuestal la construcción de estos centros ante la creciente demanda.

Gráfica 7 Asignación anual de presupuesto al SRPA - ICBF.



Fuente: ICBF, presentada en audiencia pública del 25 de septiembre de 2013 en Comisión Primera de cámara.

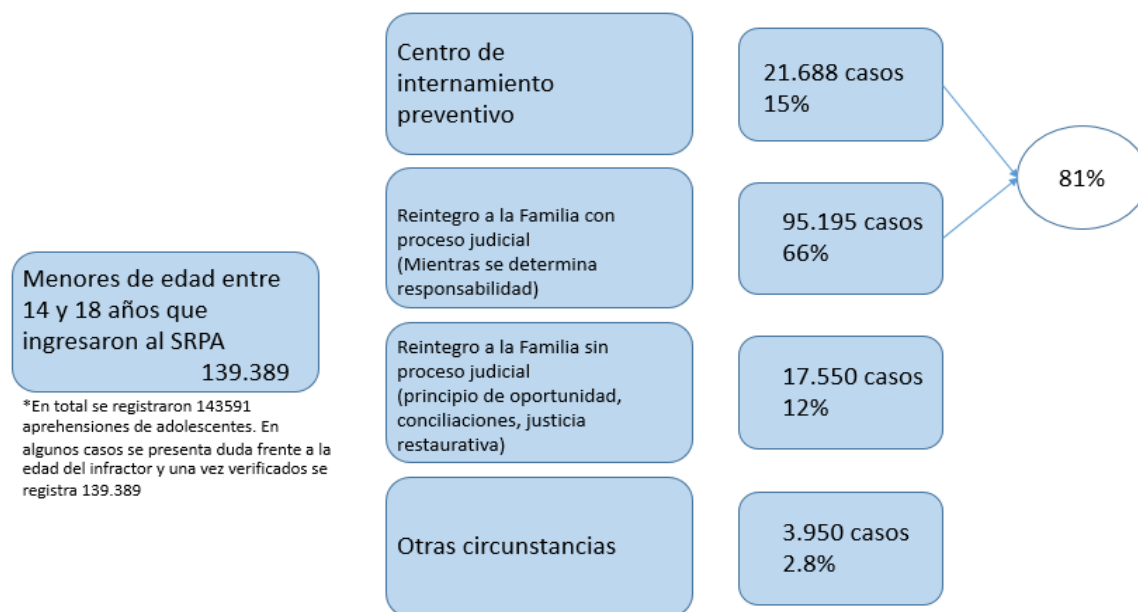
4.2 Aplicación de medidas y sanciones conforme a los fines del SRPA.

La aplicación de medidas y sanciones y su relación con las dificultades que presenta el Sistema se observa desde la perspectiva de que las sanciones impuestas son un factor para determinar si realmente se está cumpliendo con el enfoque restaurativo y demás fines contemplados en las normas internas y las normas internacionales.

Es de recordar que en este sistema debe primar la justicia restaurativa, es decir que la víctima, el victimario y las autoridades deben generar procesos de reconciliación y reconstrucción de lazos sociales, que generen en el adolescente conciencia y responsabilidad de sus actos y que evite la reincidencia en estos hechos y en donde la víctima se sienta reparada. Puntualmente los referentes internacionales también nos indican que se debe evitar la judicialización a través de mecanismos alternativos de resolución de conflictos en donde participe la víctima y que la privación de la libertad debe ser *Ultima Ratio*.

Se evidencia (Gráfica 8) que en lo corrido de la implementación del Sistema hay una mayor prevalencia por llegar a procesos judiciales y una cifra muy baja sobre la implementación de mecanismos alternativos de resolución de conflictos con enfoque restaurativo (81% y 12% respectivamente). Esto denota que el sistema judicial no está cumpliendo con su enfoque de justicia restaurativa ni con los parámetros internacionales que instan a buscar mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Grafica 8. Cifras sobre procesos jurídicos en SRPA



Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal Adolescente. Acumulado 2007 2013

Si además de estas cifras revisamos el tipo de medidas impuestas (Grafica 9) en el marco de los procesos penales cuando se encuentra responsabilidad penal, se reitera la afirmación sobre la falta del enfoque restaurativo y se infiere que el sistema está obedeciendo en la práctica a un enfoque meramente punitivo centrado en el delito y la sanción. La tercera medida más utilizada por los jueces ha sido la privación de la libertad y recordemos que ésta debe ser *Última Ratio*⁵¹.

Gráfica 9. Tipos de medidas impuestas



Fuente: Subdirección de Responsabilidad Penal Adolescente. Acumulado 2007 2013.

⁵¹ Véase página 25 sobre las características generales de Sistemas de Justicia Juvenil conforme a parámetros internacionales.

CONCLUSIONES

Conforme al marco teórico y normativo presentado, se observa que el Sistema de Responsabilidad Penal no está cumpliendo con los fines restaurativos, pedagógicos, diferenciados y específicos determinados.

Arquitectura Institucional frente a la Coordinación y Articulación de sus actores:

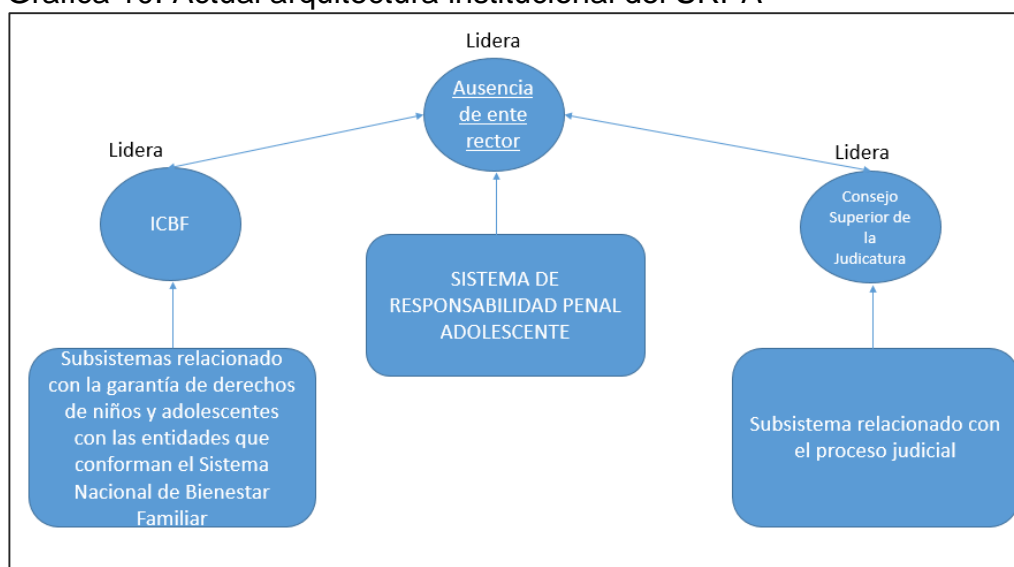
Los roles de los actores y la estructura del Sistema pareciera estar obedeciendo más a las competencias institucionales de cada actor que a las necesidades de los adolescentes en conflicto con la ley y a la sociedad afectada con la conducta. Las diferentes entidades que integran el sistema no han logrado la especificidad de los servicios que comúnmente prestan para que estos tengan la adaptación necesaria que responda a la atención diferenciada que deben recibir los adolescentes que incurrir en hechos delictivos, tal como vimos en el caso de educación y salud. Es en este punto donde la institucionalidad del Sistema debe fijar acciones y procesos que lleven a cumplir con la especialización de los servicios y en promover acciones para que se apropie por parte de todos los actores la filosofía y fines del sistema de justicia penal juvenil colombiano, no sólo para cumplir estándares internacionales y cumplir con las leyes internas, sino para generar verdaderos procesos que logren la reinserción social de los adolescentes.

En la actualidad, no existe un proceso o instancia que coordine el accionar organizado y planificado de los diferentes actores del Sistema en lo que le concierne a cada uno de acuerdo con sus competencias y de acuerdo con las necesidades de los adolescentes conforme a la caracterización que vimos en el Capítulo 3. Aunque hay algunos temas que obedecen posibles mejoras que necesiten las políticas públicas generales como la de educación, hay algunas circunstancias que deben analizarse conjuntamente por las entidades en el escenario del SRPA para focalizar de mejor manera las acciones y determinar mejoras en los procesos. El ICBF ha venido convocando algunas mesas sectoriales como las de educación en donde se cita al SENA, a Ministerio de Educación y otras entidades encargadas, pero esto no se hace de manera sistemática o por medio de una resolución o decreto que reglamente e institucionalice estos escenarios de coordinación para que se hagan de manera periódica y constante. Más bien, obedece a la voluntad de las directivas que en el 2013 fue muy cambiante (3 directores diferentes en ese año), lo que generó que los procesos algunas veces se estancaran. Adicionalmente, no es competencia del ICBF articular o determinar el accionar de la rama judicial lo que también ha dificultado entablar planes de acción conjuntos que permitan articular

esfuerzos de la rama ejecutiva y judicial para lograr los fines del Sistema. El ICBF no puede asumir de hecho la rectoría del Sistema, ya que carece de las competencias legales para hacerlo como ya lo advirtió la Procuraduría General de la Nación⁵², sino que también excede su capacidad y filosofía misional, en especial en la parte procesal en la justicia penal.

En la actual arquitectura institucional existen dos sub sistemas: uno relacionado con la atención y otro relacionado con el proceso judicial, estos dos procesos parecieran estar andando de manera independiente sin una cabeza que logre la articulación no sólo en procesos de atención y procesos judiciales sino también en los diferentes niveles territorial, nacional y local (Gráfica 10).

Gráfica 10. Actual arquitectura institucional del SRPA



Fuente: Análisis propio basado en informe de vigilancia superior al SRPA de la Procuraduría General de la Nación (2011) y en la Guía explicativa realizada por la Fundación Restrepo Barco en el convenio ICBF-FRB-Alianza por la Niñez Colombiana-Unicef⁵³ (2012)

Es por esto que un ente rector de estos dos procesos (el judicial y el de atención y oferta de servicios), lograría una mejor articulación y definición de metas para la solución de problemas en la atención y prevención, así como mejor direccionamiento de la rama judicial para que se promueva y se fomenten procesos y medidas que logren la justicia restaurativa.

⁵² COLOMBIA. PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, Op. Cit., p 269

⁵³ El informe de la Procuraduría sugiere que el SRPA supera en sus funciones al SNBF razón que hace que el SNBF sea sólo una parte de las funciones que debe cumplir este sistema penal. Igualmente afirma que el SRPA contiene dos sistemas que se deben articular entre sí. La guía de la Fundación Restrepo Barco reafirma lo expuesto por la Procuraduría pero cataloga los procesos judiciales y de atención en subsistemas, sin embargo ellos consideran que el proceso judicial lo lidera el Ministerio de Justicia, mientras que la Gráfica 7 dice que este proceso lo lidera el Consejo Superior de la Judicatura ya que fue este quien debió poner a funcionar el aparato judicial y realizar las adecuaciones dentro del mismo conforme a la Ley 1098.

El Presidente de la República, los alcaldes y los Gobernadores tienen funciones específicas en relación con el orden público y con la implementación de las políticas públicas relacionadas con la protección integral de los niños y adolescentes tal como lo indica la constitución y las leyes vigentes. Igualmente, los ministerios que por supuesto hacen parte de la rama ejecutiva liderada por el Presidente, están en capacidad de tomar decisiones que son vinculantes para las alcaldías y gobernaciones.

En este orden de ideas, un ministerio podría ser el llamado a asumir ese liderazgo del cual carece el SRPA. Conforme a lo expresado por la Procuraduría General de la Nación en el informe de vigilancia superior que hizo al SRPA, en donde analizó el tema de la ausencia de un ente rector, dijo que los criterios que se deben tener en cuenta para la definición de un ministerio u otra entidad que asuma es rectoría son: “ (i) *vocación institucional para la formulación, la ejecución, y la evaluación de políticas públicas en materia de justicia penal adolescentes, de conformidad con los fines esenciales del Estado Democrático Constitucional, en particular, la consecución de un orden social justo; (ii) poder de convocatoria a nivel nacional en relación con todos los operadores del SRPA para adelantar una evaluación permanente de su funcionamiento y las autoridades territoriales; (iii) representatividad del Gobierno Nacional para asegurar la incidencia de su gestión en lo territorial; (iv) capacidad de gestión para la consecución y movilización de recursos para el SRPA y (v) arquitectura institucional para ejercer óptimamente sus funciones.*”⁵⁴

Una de las propuestas, podría estar en que esa rectoría la asuma el Ministerio de Justicia y del Derecho toda vez que el Decreto 2897 de 2011, entre otras funciones, le asigna a esta cartera la coordinación entre la Rama Ejecutiva y Judicial para la consolidación de la política pública en materia de justicia y derecho. Así mismo crea el Viceministerio de Política Criminal y de Justicia Restaurativa que entre sus funciones contiene la de coordinación de políticas que incidan en la prevención y control del delito⁵⁵. Este viceministerio también tiene la función de “*Servir de enlace permanente del Ministerio en sus relaciones con las autoridades penitenciarias nacionales y territoriales y con las demás autoridades y entidades gubernamentales que participan en el proceso de ejecución de la pena y de las sanciones impuestas en el sistema de responsabilidad penal para adolescentes*”⁵⁶.

⁵⁴PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Op Cit. Pag 126

⁵⁵DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2897 del 11 de agosto de 2011. *Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.* Diario Oficial No. 48.158 de 11 de agosto de 2011. Art 1, 16.3.

⁵⁶Ibíd. Art. 18.6

El Ministerio de Justicia cumple con los requisitos sugeridos por la Procuraduría, ya que entre sus principales retos, se encuentra el de la implementación y promoción de justicia restaurativa, enfoque en el que se enmarca la justicia penal juvenil. Igualmente, cumple con la vocación de articular el poder ejecutivo y el judicial, una de las principales necesidades del SRPA. Así, mismo sus decretos y demás decisiones son de carácter vinculante para las entidades territoriales que deben tener un rol más activo dentro del SRPA. Por su jerarquía ministerial, tiene la capacidad de convocatoria de las demás entidades que conforman el Sistema para poder entablar planes y metas de manera articulada, organizada y planificada que puedan aportar en la solución de las diferentes necesidades de atención que actualmente tienen los adolescentes. Así mismo, puede promover junto con el Consejo Superior de la Judicatura y demás autoridades de la rama judicial acciones que promuevan una mayor apropiación del SRPA, su filosofía y la implementación de verdaderos procesos de justicia restaurativa.

Esta definición del Ministerio de Justicia como ente rector del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente se puede realizar por la vía legislativa. Aunque esta situación no se ha definido por parte del Gobierno Nacional ni del Congreso de la República, el sistema debe seguir avanzando en la especificidad de cada uno de los servicios brindados a los adolescentes tanto de la rama judicial como la ejecutiva, pero sobre todo de avanzar en procesos de coordinación y articulación.

Generar procesos de coordinación interinstitucional, son la respuesta en la administración pública a la implementación de políticas públicas en la que convergen varias entidades y actores con multiplicidad de funciones y en donde se hace complejo la toma de decisiones, esto es fundamental para el Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente. Estos procesos también conocidos como Procesos de Coordinación Interagencial (PIA) buscan *“poner énfasis en la comunicación y la coordinación, que respeta posibles incompatibilidades de intereses, que diseña un plan integral y establecen un sistema operativo que integre los esfuerzos de todas las agencias”*⁵⁷. La creación de una instancia coordinadora que se reúna periódicamente, es algo que sólo depende de la decisión y voluntad de los integrantes del Sistema y puede presentarse como alternativa, mientras se define por vía legal el ente rector y demás autoridades especializadas de las que carece el sistema, para que se tracen metas y planes de acción coordinados y encaminados a que el sistema retome el enfoque que le corresponde y cumpla sus fines no sólo en atención sino en prevención. Este escenario de coordinación del SRPA, del que en la actualidad carece, puede ser la respuesta a la necesidad del Sistema de articular a los diferentes actores y de plantear planes de corto, mediano y largo plazo en los temas más relevantes como, salud, educación e infraestructuras

⁵⁷MOLANO, Diego. La Coordinación Interagencial Como Generadora de Valor Público y de Transformación Social. Editorial Universidad del Rosario. 2012. Pag 47

de centros de atención. Igualmente podrá promover acciones ante la rama judicial para promover la apropiación de la filosofía restaurativa del SRPA.

Estas instancias coordinadoras se han implementado en otros escenarios; por ejemplo encontramos la mesa intersectorial de pobreza, en donde convergen las entidades que tienen un rol importante en la política social y en la implementación de estrategias en la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, en donde más que jerarquías de entidades, hay planes concertados de acción y metas a corto plazo. Igualmente sucede con la mesa intersectorial para la Primera Infancia, por supuesto esto se debe a que es una de las banderas del Gobierno enmarcada en el Plan Nacional de Desarrollo “Prosperidad para todos”, pero que con la voluntad de los actores intervinientes ha logrado concertar espacios y metas de trabajo conjunto. Esta puede ser una solución de corto plazo mientras se definen de manera reglamentaria los vacíos en la arquitectura institucional del SRPA como el ente rector, el cuerpo de seguridad y especificidad de los servicios de atención en temas como educación y salud.

Justicia Restaurativa como finalidad del SRPA:

La justicia restaurativa que debe enmarcar el actuar del sistema no se está dando ya que el desarrollo de los procesos judiciales sigue centrándose en la relación delito-castigo y dando prevalencia a la judicialización, contrario a lo estipulado en el marco jurídico internacional y dejando de lado a la víctima y a la sociedad que podrían tener una participación más amplia en otro tipo de mecanismos alternativos de resolución de conflictos. El hecho de que el 81% de los adolescentes que ingresen al sistema desde que este inició, sean judicializados denota una falta de apropiación de la filosofía que enmarca el sistema por parte de todos los actores, especialmente de los actúan en los procesos judiciales, pues los resultados en procesos restaurativos que buscan precisamente resarcir daños y generar espacios de reconciliación social sólo se está aplicando en un 12%⁵⁸.

Se hace necesario que los defensores de oficio, fiscales, jueces y defensores de familia se capaciten mejor en justicia restaurativa en procesos penales de adolescentes y dentro de los procesos busquen mecanismos alternativos de solución de conflicto. El hecho de que exista una prevalencia en el proceso por la judicialización de los adolescentes denota que hay desconocimiento por parte de los intervinientes en el proceso en lo que tiene que ver con referentes internacionales de justicia juvenil y principios legales nacionales. Esto también lo manifiestan los defensores de familia, así como la subdirectora del SRPA Alejandra

⁵⁸Ver Gráfica 7

Campo, indicando que los defensores asignados por la Defensoría del Pueblo sugieren, en algunos casos donde hay otras alternativas, que los adolescentes que se declaren culpables para acceder a beneficios y agilizar el proceso, tal como ocurre en el sistema de adultos.

Lo anterior denota desconocimiento del proceso diferenciado y con el enfoque restaurativo al que debe acceder el adolescente y la víctima. Igualmente en el informe de la Procuraduría, los procuradores judiciales de familia manifiestan que la asistencia brindada por los defensores de oficio es deficitaria y que en algunos casos no hay suficientes como sucede en Bogotá; también aducen que al no contar con un óptimo sistema de información, varios defensores son llamados a un mismo juicio, o llegan a atender casos que ya tienen defensor de confianza, razón que muestra una vez más la necesidad de mejorar los procesos entre la rama judicial para la atención de casos de adolescentes. Por otra parte, el informe del Ministerio Público también muestra que muchos de los defensores asignados para la defensa técnica de los adolescentes son contratados por medio de contratos de prestación de servicios bajo el mismo esquema que se usa para el sistema de adultos, lo que no garantiza que éstos tengan algún tipo de formación o capacitación específica para entender las características que diferencian el sistema juvenil del sistema de adultos. Otra de las razones que deja entrever la falta de capacitación de los funcionarios es los constantes llamados de la procuraduría a la judicatura para sensibilizar a los actores judiciales en el enfoque especial del SRPA.

El mismo informe del Ministerio Público, también muestra que hay una confusión por parte de la Fiscalía General de la nación frente a la aplicación preferente del principio de oportunidad y la imposibilidad que tienen de hacer preacuerdos con la Fiscalía, razón por la que el principio de oportunidad no es el más usado conforme a la Gráfica 8. Por esto insta a la Fiscalía a desarrollar un protocolo o lineamiento para la aplicación de este principio de oportunidad en los procesos que se llevan contra los adolescentes y promover su divulgación y capacitación. Este llamado del Ministerio Público sólo se hizo hasta el 2012, lo que nos indica que desde el 2007 ha existido este desconocimiento o indebida interpretación y aplicación de estas normas.

Seguridad en los Centros de Atención Especializados para adolescentes privados de la Libertad

En materia de seguridad es indispensable crear un cuerpo de seguridad especial que logre mantener el orden al interior de los Centros de Atención Especializados para evitar las constantes evasiones y amotinamientos que han terminado incluso con la vida de algunos adolescentes como se observó en las cifras anteriormente expuestas. Mientras la seguridad tengan que asumirla los profesores encargados

del componente pedagógico del Sistema, difícilmente se reducirán estos hechos ya que no están preparados ni son competentes para esto. Por ello se sugiere la creación de un cuerpo especializado en seguridad en los Centros, como funciona para el Sistema de adultos con el INPEC, pero con el enfoque que diferenciador que le corresponde para la garantía de derechos de adolescentes. Este cuerpo especializado para este SRPA no sólo garantizaría la seguridad de los internos, sino también brindaría seguridad a las víctimas. Igualmente evitaría temas como microtráfico y consumo de estupefacientes dentro de los centros, causa de algunos de los eventos de alteración del orden en estos establecimientos. Esto es algo que debe definir el SRPA, de manera concertada y determinar entre sus autoridades la asignación de recursos para este fin, determinar quién quedaría a cargo de este cuerpo de seguridad y entablar las gestiones ante el Congreso para su definición legal.

La construcción de más infraestructuras en las regiones donde hay mayor demanda, también son un factor de mejores condiciones de seguridad, sobre todo para los mismos jóvenes privados de la libertad, ya que con esto se disminuyen los riesgos de amotinamiento y genera condiciones de respeto de dignidad humana a los adolescentes evitando el hacinamiento. Es necesario que las entidades territoriales apropien más recursos para este fin, de acuerdo con las disposiciones legales ya vistas y por el principio de corresponsabilidad que le atiende no sólo a las entidades del orden nacional sino a las gobernaciones y alcaldías.

Salud y Educación

Las cifras que se mostraron en el Capítulo 3, muestran que este tema debe abordarse, no sólo desde la política general en salud y educación sino al interior del SRPA. Como se determinó, los jóvenes que ingresan al SRPA necesitan un modelo especializado para poder recibir la atención necesaria en educación, en especial si se encuentran privados de la libertad. El Ministerio debe generar una ruta de atención que pueda ser dada a conocer a las entidades territoriales, para que éstas, a través de las secretarías de educación puedan implementar de manera organizada y manera consciente de las necesidades propias de estos jóvenes los modelos flexibles necesarios para que los adolescentes puedan reingresar al sistema de educación, alcancen los niveles propios para su edad y posteriormente generar capacidades ciudadanas y laborales que eviten la reincidencia en el delito. Este lineamiento nacional o decreto debe concertarse al interior del SRPA para que pueda obedecer a la información suministrada tanto por los actores del SRPA como por los centros especializados para que este responda verdaderamente a las necesidades actuales de los adolescentes de acuerdo a las diferentes dinámicas que se dan en cada región o ciudad.

En Salud, este lineamiento nacional también se hace indispensable por las mismas razones expuestas anteriormente. Sin embargo, la prevención del consumo es algo que se debe abordar desde la política general que existe en prevención del consumo y en salud mental. La debida atención en salud de los adolescentes no sólo es indispensable para que se dé el efectivo goce de los derechos de los adolescentes, también es fundamental para generar condiciones de seguridad al interior de los Centros de Atención debido a los eventos de síndromes de abstinencia que pone en riesgo al adolescente y sus compañeros, sino porque los traslados a los centros hospitalarios y de atención en salud generan oportunidad de evasiones y posible reincidencia en el delito. Este lineamiento debe generar condiciones para que los adolescentes reciban en lo posible la atención en los mismos centros de atención.

Prevención del Delito

Los perfiles de los adolescentes que entran en conflicto con la ley demuestran que hay una serie de factores en común, en especial con consumo de sustancias psicoactivas y riesgos sociales relacionados con problemas económicos familiares y entornos sociales. Esto debe ser abordado con una política de prevención articulada por parte de todos los actores del Sistema.

Inicialmente este esfuerzo en materia de prevención debería enfocarse en consumo de sustancias psicoactivas, especialmente en los lugares en donde mayores índices de delincuencia juvenil se presenta. Esto debe estar a cargo de una política pública nacional en relación con temas de salud mental, que de abordarse debidamente incidirá positivamente en el SRPA, como mencionamos anteriormente. Sin embargo desde el sistema penal adolescente también deben focalizarse esfuerzos para aportar en esta dirección con algunos criterios de focalización más específicos.

Adicionalmente, la prevención del delito debe fortalecerse con campañas en donde los niños y adolescentes generen conciencia no sólo de que son sujetos activos de derechos, sino también de deberes. Los niños y niñas desde temprana edad deben ser conscientes de que sus acciones en sociedad generan consecuencias, y en el caso de las acciones que generen perjuicios a los demás estas consecuencias pueden convertirse en responsabilidades de tipo penal que incluso podría llevarlos a la pérdida de la libertad. Esto podría incidir en la disminución de casos donde los niños y niñas, por desconocimiento, son instrumento para la comisión de delitos por parte de organizaciones delincuenciales. Esta labor puede estar en cabeza del Ministerio de Educación para que dichas campañas se implementen en las instituciones educativas públicas y privadas y en cabeza también de las familias y

la sociedad en el marco de la corresponsabilidad de todos en el correcto desarrollo y formación de los niños, niñas y adolescentes.

De acuerdo con los referentes internacionales, los sistemas penales juveniles deben tener un carácter preventivo, por lo que diríamos que el SRPA debe fomentar acciones que incidan en la prevención del delito. Sin embargo, no se puede dejar de lado la corresponsabilidad de la familia y de la sociedad en este fin. El Gobierno, trabaja en un CONPES de prevención del delito que ha sido construido por medio de espacios de interlocución en diversos municipios y con la participación de diferentes organizaciones de jóvenes y autoridades. Aunque aún no se conoce el documento final, se ha determinado que la forma de abordar la prevención del delito se hará desde varias instancias y una de ellas será el SRPA. Es decir, que no será el único encargado de la prevención, pero tendrá un papel importante como lo estipulan las normas y la filosofía restaurativa del SRPA. Por parte de las autoridades de entidades territoriales se requiere mayor participación para que logren identificación de factores que inciden en la comisión de delitos de acuerdo con las particularidades propias de su territorio y así entablar acciones que disminuyan el riesgo.

Para concluir este escrito es importante reflexionar en que las instituciones y las políticas públicas deben estar siempre en constante análisis y transformación para lograr el fortalecimiento que incida en el desarrollo de las sociedades. El fortalecimiento del Sistema de Responsabilidad Adolescente a través de su arquitectura institucional para que responda a los objetivos restaurativos y resocializadores, puede significar el rescate de una generación de jóvenes que pueden convertirse en motores de transformación social y de reconciliación nacional.

BIBLIOGRAFÍA

ALBARRÁN, Antonio. Victimología. En: Persona Sociedad y Ley. Edición 10. España. Centro de Estudios Judiciales. 1992.

BRENES, Carlos. Justicia Restaurativa: Una herramienta para la solución al fenómeno de la criminalidad costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Derecho. San José de Costa Rica. Universidad Fidélitas 2009.
www.justicia.restaurativa.org

CALDERON, J. De la Doctrina de la Situación Irregular a la Doctrina de la Protección Integra: La Hegemonía del interés superior del niño. Noviembre de 2008. Consulta en línea <http://escribiendoderecho.blogspot.com/2008/11/de-la-doctrina-de-la-situacin-irregular.html>

CANCINO, Catalina. Protección Penal del Menor Infractor, Universidad de la Sabana 2011.

COLOMBIA. ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE 1991.

COLOMBIA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Decreto 2737 del 27 de noviembre de 1989 "Por el cual se expide el Código del Menor

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1098 de 2006 Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia. Diario Oficial No. 46.446

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 1450 de 2011 Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. Diario Oficial No. 48.102 de 16 de junio de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPUBLICA. Ley 1453 Por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia, las reglas sobre extinción de dominio y se dictan otras disposiciones en materia de seguridad del 24 de noviembre de 2011.

COLOMBIA. CONGRESO DE LA REPÚBLICA. Ley 906 del 31 de agosto de 2004 Por la cual se expide el Código de Procedimiento Penal. Diario Oficial No. 45.657

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-839/01 del Magistrado Ponente Marco Gerardo Monroy Cabra

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia de C-203 de 2005 del Magistrado Ponente Manuel José Cepeda

COLOMBIA. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C- 979 de 2005 del Magistrado Ponente Jaime Córdoba Triviño

COLOMBIA. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2897 de 2011 Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho.

COMISIÓN DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE RESPONSABILIDAD PENAL ADOLESCENTE. Informe de la Comisión de Evaluación del Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente, artículo 110 de la Ley 1453 de 2011. 23 de Diciembre de 2011, presentado al Congreso de la República de Colombia el 20 de enero de 2012. Número de radicación. E-2012-004490 NAC.

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. Decreto 2897 del 11 de agosto de 2011. Por el cual se determinan los objetivos, la estructura orgánica, las funciones del Ministerio de Justicia y del Derecho y se integra el Sector Administrativo de Justicia y del Derecho. Diario Oficial No. 48.158 de 11 de agosto de 2011. Art 1, 16.3.

DIRECCIÓN NACIONAL DE ESTUPEFACIENTES – INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR. Estudio Nacional de Consumo de Sustancias Psicoactivas en Adolescentes en conflicto con la ley del año 2009. Bogotá, Junio de 2010. ISBN 978-958-98840-9-6

FUNDACIÓN RESTREPO BARCO Guía explicativa realizada por la Fundación Restrepo Barco en el convenio ICBF-FRB-Alianza por la Niñez Colombiana-Unicef (2012)

INSTITUTO COLOMBIANO DE BIENESTAR FAMILIAR, DNP, OIM Y USAID. Sistema de Responsabilidad Penal Adolescente Guía para su Comprensión. Primera Edición. Bogotá, abril de 2013. ISBN: 978-958-623-136-7

MARSHAL.T. Restorative Justice: An Overview. Londres 1999.

MCCOLD, P Y WATCHEL, T. En busca de un paradigma. Una teoría sobre justicia restaurativa. En: XIII Congreso Mundial de Criminología. Memorias. Rio de Janeiro. 2003.http://iirp.org/library/paradigm_span.html

MOLANO, Diego. La Coordinación Interagencial Como Generadora de Valor Público y de Transformación Social. Editorial Universidad del Rosario. 2012. Pag 47

MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL. Exposición de motivos proyecto de ley “por medio de la cual se modifican el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, la Ley del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, el Código Nacional de Tránsito y el Código de Infancia y Adolescencia, con el fin de fortalecer las medidas contra la criminalidad y la financiación del terrorismo, y se dictan otras disposiciones”. Presentado a la Cámara de Representantes el 11 de septiembre de 2013. Gaceta 721 de 2013

OBSERVATORIO DEL BIENESTAR DE LA NIÑEZ. La Justicia Restaurativa en el SRPA, guía para su comprensión. Primera Edición. Bogotá abril de 2013. ISBN 978-958-623-136-7

OPORTUNIDAD ESTRATÉGICA. Informe de Consultoría Responsabilidad Penal de Adolescentes: Las tendencias mundiales, su estado y recomendaciones para mejorar. Enero de 2012

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Reglas Mínimas para la Administración de la Justicia de Menores, Reglas de Beijing. Adaptadas por la Asamblea General en resolución 40/33 del 28 de noviembre de 1985.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Directrices de las Naciones Unidas para la Prevención de la Delincuencia Juvenil, Directrices de RIAD. Adoptadas y proclamadas por la Asamblea General en resolución 45/112 del 14 de diciembre de 1990.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Reglas Mínimas para la Protección de los Menores Privados de la Libertad. Reglas de La Habana. Adoptadas por la Asamblea General en resolución 45/113 del 14 de diciembre de 1990.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Declaración sobre los Principios Fundamentales de Justicia para las Víctimas de Delitos y del Abuso de Poder¹. Resolución 40/34, de 29 de noviembre de 1985.

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Consejo Económico y Social Comisión de Prevención del delito y Justicia Penal. Viena. Abril de 2002 Consulta en Línea. <http://www.unodc.org/pdf/crime/commissions/11comm/5add1s.pdf>

ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Convención sobre los Derechos del Niño Adoptada y abierta a la firma y ratificación por la Asamblea General en su resolución 44/25, de 20 de noviembre de 1989.

PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN. Informe de Vigilancia Superior al Sistema de Responsabilidad Penal para Adolescentes de 2011, acción preventiva 004 de 2011.

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO. Informe de Desarrollo Humano Jalisco 2009.

SÁNCHEZ, Mariana. La Mujer en la Teoría Criminológica. LA VENTANA, NÚM. 20 / 2004. Consulta en línea
<http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/ppperiod/laventan/Ventana20/La%20mujer%20en%20la%20teoria%20criminologica%20%28240-266%29.pdf>

Serrano, A. Aumenta número de menores que delinquen. El Tiempo. En: Justicia. Bogotá, 12 de enero 2014

TIFFER, Carlos. De un Derecho Tutelar a un Derecho Penal Mínimo/Garantista: Nueva Ley de Justicia Penal Juvenil. s.f. Consulta en línea
<http://www.unicef.org.co/Ley/AI/01.pdf>

UNICEF. Convención Sobre los Derechos del Niño, ¿Cómo se decidió el contenido de la Convención sobre los Derechos del Niño? Consulta en línea:
http://www.unicef.org/spanish/crc/index_30229.html